Women's Bureau
Series A: Equality in the Workplace
No. 4 A National System of
Fully-Paid Parental Leave for Canada
Policy Choices,
Costs and Funding Mechanisms

Prepared for the
Women's Bureau
Labour Canada
By:
Monica Townson
Ottawa, Ontario

Note: The opinions presented in this paper do not necessarily reflect the views of Labour Canada.

Published by Authority of the
Minister of Labour, Government of Canada

Labour Canada
Catalogue Number
L24-1048/83E

Également disponible en français sous le titre
Un régime national de congés parentaux entièrement payés pour le Canada, Choix d'une politique, coût et modes de financement

Additional copies may be obtained from:

Publications Distribution Centre
Labour Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0J2
(819) 994-0543

© Minister of Supply and Services Canada 1983

Cat. No. L 39-21/4-1983E

ISBN 0-662-12856-7

Printed in Canada

TABLE OF CONTENTS

		Page
I.	**INTRODUCTION**	1
II.	**THE PHILOSOPHICAL UNDERPINNINGS: POLICY APPROACHES IN FIVE COUNTRIES**	7
	Hungary	11
	German Democratic Republic	16
	France	18
	Sweden	21
	Federal Republic of Germany	26
	Lessons from the European experience	29
III.	**A FOUNDATION FOR CANADIAN POLICY**	33
	The development of a philosophical basis	33
	The statistical profile	37
	Labour force participation of women	37
	Fertility rates	39
	How many women would claim benefits?	42
	Earnings of women who might claim benefits	70
IV.	**COSTS AND FUNDING OPTIONS**	74
	Maternity as a disability	74
	Supplemental Unemployment Benefits and Collective Agreements	90
	An expansion of the Unemployment Insurance Program	97
	The cost of replacing absent employees	113
V.	**IMPLEMENTING A NATIONAL SYSTEM OF FULLY-PAID MATERNITY/PARENTAL LEAVE IN CANADA**	115
	Would an expanded UI program be acceptable?	126
VI.	**THE PREFERRED OPTION**	130
	BIBLIOGRAPHY	133

I. INTRODUCTION

Not too long ago, working women in Canada were expected to quit their jobs when they got married. Under the 1918 Civil Service Act, for example, the federal government was allowed to employ married women only in times of crisis, or when no other qualified persons could be found to do the work. The regulations remained in effect until the end of 1955.

When the 1951 census was taken, only 11% of married women worked outside their homes. Thirty years later, close to 51% of all married women participated in the labour force.[1] Participation rates of younger married women were significantly higher than this. In 1981, 62% of married women in the prime childbearing years of 20 to 44 were in the labour force, and 67% of all Canadian women in this age bracket participated in the labour force.

Labour force projections for the next 15 to 20 years indicate that, by the year 2000, between 80% and 85% of women in the 20-44 year age group will be labour force participants.[2] The majority of these women are likely to be married women and all indications are that their earnings make a significant contribution to family income. For the United States, it has been estimated that in more than one-quarter of all families in which women work full-time all year round, they contribute an average of 40% of the family income. In the age group 25-35, half of the women work full-time all year.[3]

---

[1]Statistics Canada, The Labour Force, December 1981, Table 60, p. 83.

[2]Dan Ciuriak and Harvey Sims, Participation Rate and Labour Force Growth in Canada, Department of Finance, Ottawa, Canada, April 1980, Table 14, p. 46.

[3]Sheila B. Kamerman, Maternity and Parental Benefits and Leaves, Centre for Social Sciences, Columbia University, Fall 1980.

The typical Canadian family is no longer one where the father is the breadwinner and the mother stays home with two or three children. In fact, the two-parent, two-earner family has become the largest single family type in most of the industrialized countries of the world.[4]

In light of these developments, how will women reconcile their childbearing function with their role as breadwinner in the labour force? It has been suggested that "if women are to bear and rear children at the same time as they participate in the labour force, traditional assumptions regarding women bearing sole or primary responsibility for child care and child rearing become increasingly untenable."[5]

Labour market policies in Canada have recognized that high levels of female labour force participation are unlikely to be reversed. It has been estimated that 70% of labour force growth during the 1980s will come from increased participation of women in paid employment. In recent years, policy initiatives have been taken to facilitate the full and equal participation of these women in the Canadian economy. The implementation of equal employment opportunity, equal pay for work of equal value, affirmative action (on a voluntary basis), special training for non-traditional occupations and other measures have been directed towards this goal. Yet women are still penalized as a result of their childbearing role. Although maternity leave legislation has been enacted in most Canadian jurisdictions, there is, generally speaking, no right to a paid leave for childbirth. As a result, the question of fully-paid maternity leave has become a vital issue in assessing women's employment

---

[4]Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn, Child Care Family Benefits and Working Parents, Columbia University Press, New York, 1981.

[5]Ibid.

needs. There appears to be growing recognition that a national system of fully-paid leave for childbirth and care of infants is a necessary part of any policy package intended to support women's labour market participation on a full and equal basis with men.

Indeed, the argument has been made that women who are bread-winners should not also be expected to shoulder the sole responsibility for child rearing. Consequently, a period of parental leave has been advocated so that either the mother or the father could care for very young children without loss of earnings.

Maternity benefits have been available through the unemployment insurance scheme since 1971. But they are paid for only a limited period of time (15 weeks) and they replace only 60% of the worker's previous earnings up to maximum weekly benefits. As well, the particularly stringent qualification requirements for workers result in many women being excluded from benefits. A Task Force on Unemployment Insurance has recommended certain changes to these rules which would enable more women to qualify for these benefits.

In the meantime, however, several trade unions have negotiated fully-paid maternity leave through their collective agreements. In most cases, the provisions of these agreements specify that the employer will make up the difference between maternity benefits provided through Unemployment Insurance and the worker's usual salary, and that the employer will also continue to pay the worker's salary during the first two weeks leave when UI maternity benefits are not available under the present system.

The success of these efforts by individual trade unions has led to some discussion of whether it might be preferable to have a national system of fully-paid maternity leave for all women, including those who are not union members.

Canada is a signatory to the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, adopted by the U.N. General Assembly in 1979. Bearing in mind "the great contribution of women to the welfare of the family and to the development of society, so far not fully recognized, the social significance of maternity and the role of both parents in the family and in the upbringing of children, and aware that the role of women in procreation should not be a basis for discrimination but that the upbringing of children requires a sharing of responsibility between men and women and society as a whole", the signatories agreed in Article 11, clause 2 that:

> In order to prevent discrimination against women on the grounds of marriage or maternity and to ensure their effective right to work, States Parties shall take appropriate measures:
>
> a) to prohibit, subject to the imposition of sanctions, dismissal, on the grounds of pregnancy or of maternity leave and discrimination in dismissals on the basis of marital status;
>
> b) to introduce maternity leave with pay or with comparable social benefits without loss of former employment, seniority or social allowances;
>
> c) to encourage the provision of the necessary supporting social services to enable parents to combine family obligations with work responsibilities and participation in public life, in particular through promoting the establishment and development of a network of childcare facilities;
>
> d) to provide special protection to women during pregnancy in types of work proved to be harmful to them.

The minimum standards prescribed by the International Labour Organization's Maternity Protection Convention (Revised) 1952 (No. 103)

were endorsed in the Declaration on Equality of Opportunity and Treatment for Women Workers adopted by the International Labour Organization at its 60th Session in 1975, and were recommended as standards to be applied to all women workers without exception. In addition to specifying minimum periods of maternity leave and protection against dismissal for women workers on maternity leave, the ILO Convention 103 provides as a minimum standard that "cash benefits during the leave be sufficient for the full and healthy maintenance of the child, to be provided by means of social insurance or public funds".

In 1981, the ILO adapted its convention on "Women with Family Responsibilities" passed in 1965, to cover "Workers with Family Responsibilities". The convention provides that "with a view to creating effective equality of opportunity and treatment for men and women workers, each member should make it an aim of national policy to enable persons with family responsibilities who are engaged or wish to engage in employment to exercise their right to do so without being subject to discrimination and, to the extent possible, without conflict between their employment and family responsibilities."

A number of European countries have paid maternity leave provisions which replace a higher percentage of the worker's earnings and for longer periods of time than the maternity benefits available through the unemployment insurance scheme in Canada. Denmark's program replaces 90% of the worker's usual weekly earnings for a period of 14 weeks; France has a maternity insurance scheme which replaces 90% of earnings for 16 weeks; the Federal Republic of Germany has insurance guaranteeing 100% of earnings for 14 weeks; Italy's program provides 80% of earnings

for five months; the Netherland's program provides 100% of earnings for 12 weeks; and Sweden's parental insurance scheme provides for replacement of 90% of salary for a maximum of 210 days for both parents.

In Canada, the Canadian Labour Congress has proposed a national system of paid parental leave covering both unionized and non-unionized workers. The proposal suggests nine months paid leave of absence which may be shared by both parents, and would include adoptive parents, to be paid under the Unemployment Insurance Act and to replace 100% of earnings up to a limit. Average weekly earnings of all workers has been suggested as the limit instead of the "insurable earnings" limit now imposed under the UI Act.

Inevitably proposals such as these have raised a number of concerns. How much would a national system of fully-paid maternity leave cost? Could the economy afford it? Who would pay?

This paper examines some of those questions. It looks at the costs of providing fully-paid maternity leave for varying periods of time, including an option that would extend the concept of maternity leave to one of parental leave, so that fathers as well as mothers would be able to accept responsibility for the care of infants without loss of pay. It examines different funding options and it looks at the experience of other countries in funding paid maternity leaves. In particular, it examines how funding mechanisms may be influenced by the basic philosophy adopted by different countries as a rationale for paid maternity/parental leave. In conclusion, the paper deals with some of the issues that will have to be resolved if Canada is to implement a national plan for fully-paid maternity leave.

II. THE PHILOSOPHICAL UNDERPINNINGS: POLICY APPROACHES IN FIVE COUNTRIES*

Maternity benefits and paid maternity leaves constitute a powerful policy instrument by which particular social goals in relation to women's employment can be achieved. Society may decide to pay mothers to stay at home with their children, for example, in order to discourage them from participating in the labour force, or to avoid the necessity of providing day care for the children of working mothers. Parental leave, where both mothers and fathers have a right to benefits, may encourage a more equitable division of labour within the household and contribute to the elimination of barriers to women's advancement in the paid labour force. Paid maternity leave may also be structured in such a way as to encourage the full participation of all adults in the labour force by enabling them to combine work and family responsibilities effectively.

Some of these policy objectives may be clearly articulated and consciously adopted. Programs are then designed to meet the stated objectives. In other cases, a particular maternity leave program,

*Note: This section is based on information from the following publications:

Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries, Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn, editors, Columbia University Press, New York, 1978.

Maternity and Parental Benefits and Leaves: An International Review, by Sheila B. Kamerman, Impact on Policy Series, Monograph No. 1, Centre for the Social Sciences, Columbia University, Fall 1980.

"Child care and family benefits: policies of six industrialized countries", Sheila B. Kamerman, Monthly Labor Review, November 1980.

Child Care, Family Benefits and Working Parents: A Study in Comparative Policy, Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn, Columbia University Press, New York, 1981.

designed and implemented without specific policy objectives, may have an unintended impact on such variables as birth rates, labour force participation, provision of day care and the allocation of family responsibilities between men and women.

The underlying philosophy adopted by a particular country or society will affect the structure of fully-paid maternity leave programs and may also influence the funding mechanisms chosen. By the same token, adoption of a particular program design may imply a particular underlying philosophy. Where pregnancy is viewed as a disability, for example, it may be possible to provide for paid leave of absence through insurance schemes or employee benefits packages. Such an approach, however, might limit the length of time for which benefits would be payable because the disabling effects of childbirth could only be considered as existing for a short period of time.

In considering how a national system of fully-paid parental leave might be designed, funded and implemented in Canada, it is useful to look at the experience of other countries and to see how the philosophical underpinnings have influenced program design and funding. At the same time, there may be lessons to be learned as to how particular types of programs may affect policy objectives in other areas such as women's employment, day care, population increase and labour force generally.

While a number of European countries appear to have much more generous paid maternity leave provisions than Canada (see previous section) the policy approaches taken by these countries are not necessarily uniform. The terms and conditions of their maternity leave

provisions bear a close relationship to the particular policy approach each country has taken.

Sheila Kamerman[6] has identified five distinctive policy stances among European countries studied:

1. Supporting mothers at home (Hungary)
2. Supporting mothers in the labour force (German Democratic Republic)
3. Supporting parental choice in selecting how to allocate work and family roles (France)
4. Supporting the opportunity for all adults to manage work and family roles simultaneously (Sweden)
5. Assuming that adults make personal and private arrangements in adapting to this lifestyle (Federal Republic of Germany)

There are significant differences in the labour force participation rates of women with children in these various countries.

Kamerman also lists four major problems which countries have found need attention:

1. The need for some financial assistance to help with the costs of childbearing;
2. The need to care for children while parents are away from home at work;
3. The need to make possible a more equitable sharing between men and women of home and family tasks and responsibilities;
4. The need to facilitate a better balance between work and home so that adults may fulfill their roles as parents without either gender suffering penalties in the labour market.

---

[6]Sheila B. Kamerman, "Child Care and family benefits: policies of six industrialized countries", Monthly Labor Review, Nov. 1980

Table 1

Labour Force Participation Rates of Women by Age of Child

	1976		
Country	0-3	3-6	School Age
France	43%	44%	48%
Federal Republic of Germany	32%	34%	41%
German Democratic Republic	80%	85%	85%
Hungary	82%*	75%	75%
Sweden	58%	64%	78%
United States	35%	48%	56%

* 33% excluding women at home on child care leave, 82% if women on child care leave are included.

Source: Kamerman and Kahn, 1981, op. cit.

Comparable data for Canada are shown below:

Table 2

Labour Force Participation Rates of Women by Age of Child

	Canada		
	0-3	3-5	6-15
1976	31.7%	40.9%	50.0%
1981	44.5%	52.4%	61.1%

Source: Statistics Canada, Unpublished data from Labour Force Survey.

The implications of varying the policy stance become clear if we examine paid maternity leave provisions of particular countries more closely.

Hungary

Hungary's approach to maternity benefits is based on encouraging mothers to stay at home to care for their children themselves, at least for the first two or three years.

The present policy evolved in response to a period in the mid-1960s when the "baby boom" children were entering the labour force in increasing numbers at a time when the pace of economic growth was slowing. Lack of employment opportunities for large numbers of unskilled young people, coupled with doubts about the impact of the existing group day care on very young children and an inability to meet the costs of high-quality group care led to the present policy whereby the government subsidizes mothers to withdraw from the labour force for a period of time.

The success of the policy in meeting this particular objective is evident from the fact that only 33% of women with children under the age of three participate in the labour force. This participation rate is much lower than that of mothers with young children in most other industrialized countries.

Table 3

Hungary: Labour Force Participation Rates of Mothers with Children under the Age of 18[7]

Age of Youngest Child	Women in Labour Force	
	Excluding Those on Child Care Leave	Including Those on Child Care Leave
All women	64%	75%
Under 3	33%	82%
3-6	75%	-
School-aged	74%	-

Note: Labour force participation is defined as a minimum of 90 days work in the previous year.

Source: Kamerman and Kahn, 1981, op. cit.

Hungary's program of financial support for childbirth and care of infants and young children provides three main benefits:

1) A maternity benefit, conditional on the mother receiving adequate prenatal care, is designed to protect the health of mother and child as well as to alleviate some of the financial burden of childbirth. Instituted in 1949, the benefit was originally given partly in cash and partly in kind by providing the new mother with diapers, baby clothes and so on. Since 1974, the benefit has consisted entirely of a lump-sum cash benefit paid following childbirth to all mothers who qualify, regardless of labour force attachment.

The maternity benefit is financed out of the general revenues of the central government and administered by the government's social

[7]Data apparently refer to 1976, although no date is given in original source.

security agency. The amount of the benefit is equivalent to just over one month's average disposable income.

2) Paid maternity leave for employed women of 20 to 25 weeks at full salary. This benefit is equivalent to 100% of average earnings over the last nine months worked, and to be eligible for the full benefits a woman must have worked at least nine months in the two year period before the birth. However, prorated benefits are payable for those with less attachment to the labour force, as long as they have worked at least six months.

Paid maternity leave is financed from general revenues and administered by the state social security agency. The objectives are to provide replacement earnings for working women at childbirth and to promote the health of mother and child by relieving the financial pressures on a new mother to return to work as soon as possible.

3) The child care grant is a key element of Hungary's maternity benefits system, and probably the one that has prompted most discussion. This benefit, introduced in 1967, makes it possible for mothers who were employed for about one year before the birth of a child (or who were students) to choose to stay at home after their fully-paid maternity leave has expired, or to return to work. If they choose to stay at home, they receive a monthly grant equivalent to about half the average salary of a woman who remains in the labour force. The benefit is payable until the child is three years old. As a result of concern about declining birth rates, changes were introduced in 1974 increasing the benefit levels for second and subsequent children. Years spent at home receiving the child care grant count as pensionable service. The child care grant

is also financed from general revenues and administered by the social insurance fund.

The child care grant has been described[8] as "a multipurpose measure, remedying the shortage of nurseries, promoting natality, alleviating the financial hardship of the family that may occur if the mother ceases to be gainfully occupied. In addition, it promotes the home care of small children, thus serving a specific family function." Hungary's approach has been criticized by many on the grounds that it perpetuates the old stereotypes of female roles and duties, and that the length of the leave period makes it difficult for skilled or highly qualified women to find suitable employment because of the possibility that their employment may be interrupted for a three-year period.

By offering strong economic incentives for mothers with very young children to remain at home, the state is relieved of pressure to provide day care for children under three. As a result, highly trained women who don't want to lose their skills, and others who don't want or can't afford to stay at home, may find their choices are limited by lack of day care. As well, by paying the benefits only to mothers, the state reinforces women's traditional role and provides little incentive for fathers to become involved in home and family responsibilities.

Some observers claim that experience in Czechoslovakia, which has a similar policy, indicates that the prolonged maternity leave provides justification for employers' bias against women. It is assumed that young women will be absent for long periods of time for childbearing

---

[8]Zsuzsa Ferge, in Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries, Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn, editors, Columbia University Press, New York, 1978.

and care of young children. Because jobs have to be held open for women on maternity leave, and trained temporary replacements are hard to find, these observers believe that employers tend to hire men for the more responsible, highly-skilled positions and women are channelled into jobs where their skills are underutilized but where their absences will not have such an impact.[9]

In this way, the policy may be an effective way of perpetuating occupational segregation. The implicit assumption is that a woman will return to the labour force when the child care leave is over (unless she has another child by then), so even low-skilled working women thus maintain their labour force attachment. But the long interruption in their work experience may mean that they have even less chance of acquiring the necessary skills or experience that would enable them to move out of their job ghettos.

It would appear that while almost all eligible women in Hungary use at least some part of the child care benefit, highly trained and educated women tend to use it for shorter periods of time about a year to a year-and-a-half on average.

Changes have been discussed that would convert the child care grant from a maternal right to a parental right. Other changes being considered would lower the age at which state kindergartens would accept children (at present only children who have reached the age of three go to kindergarten, younger children are cared for in day nurseries). Some

---

[9]Hilda Scott, "Women's Place in Socialist Society: The Case of Eastern Europe", in Social Policy, Vol. 7, No. 5, March/April 1977.

observers see the child care grant as a compromise solution until adequate, high-quality day care is available for all children who need it.

The German Democratic Republic

The German Democratic Republic (GDR) has the highest female labour force participation rate of any industrialized country. It is assumed that all adult women will be in the labour force, so the policy on maternity leave and benefits has been developed to help women deal with maternity and childbirth while they continue to be employed. Declining birth rates, a serious policy concern in the early 1970s, have also influenced the structure of the benefit program.

The GDR provides 26 weeks of maternity leave at 90% of salary. Supplementary maternity leave provides an additional 26 weeks at 50% of salary for second and subsequent children. This measure, clearly intended to encourage mothers to have more than one child, was introduced in the mid-1970s at a point where population decline was causing serious concern.

The impact of the policy is indicated in the fact that the birth rate rose from 11.6 per 1 000 population in 1976 to 13.3 per 1 000 in 1977. The change is attributed to a significant increase in the numbers of "second" children.

But it may be misleading to conclude that paid maternity leave is an effective way of increasing birth rates. It should be noted that low birth rates had persisted in the GDR for some time, despite a generous benefit package for maternity leave.

In addition, a smaller number of children under age one are now in day care centres -- apparently another consequence of the GDR policy of providing paid leave for mothers of very young children.

Paid maternity leave is financed out of general government revenues. The benefit package also includes a lump-sum cash benefit, paid to all mothers who meet the criterion of adequate medical care before and after childbirth.

As well, mothers who are single parents and who are unable to find a day care place for their children are entitled to a monthly flat cash grant in the form of sickness insurance benefits paid from the national sickness insurance fund. Those who make additional contributions to the fund, as many higher wage earners do, are entitled to supplementary benefits. Mothers in two-earner families who can't find a day care place for their child, can take a job-protected but unpaid leave.

In summary, it would appear that GDR policy is still based on the expectation that adult women will be in the labour force. But women's commitment to labour force participation had apparently been at the expense of their childbearing function, with negative consequences for population growth. Recent policy changes seem to have been aimed at correcting that situation and helping women to combine employment with maternal responsibilities.

It is worth noting that while there is no system of paid parental leave, there is an unpaid, job-protected leave available to either the mother or to some other family member, such as the father or a grandmother, until the child is one year old.

France

The philosophical basis for French policy on maternity benefits does not seem to be as clearly defined as it is in the East European countries discussed above. While the rationale for benefits has obviously changed over the years, concern with the birth rate remains a feature.

The labour force participation rate of mothers is lower than in many other industrialized countries, including Canada (see Tables 1 and 2), and unlike most other industrialized countries there has not been much growth in the female participation rate since the early 1960s. There does not appear to have been any serious effort to encourage women's labour force participation through a maternity benefit policy, but there has not been any conscious effort to persuade women to stay home either.

There is an extensive system of family allowances, prenatal and postnatal allowances (conditional on adequate medical care), and family allowance supplements given to large families or families with very young children. These benefits do not depend on labour force attachment and the objective is to support families in need. According to some observers, "although these benefits do not provide a real wage substitute, they could offer an incentive to labour force withdrawal of low-skilled married women and a return to traditional gender roles."[10]

There is apparently little incentive for women with very young children to work, especially if their husbands are earning above-average

---

[10]Kamerman and Kahn, 1981, op. cit.

wages. But there may be some incentive for wives of low-income earners to enter the labour force while their children are still very young.

Generally speaking, the policy is intended to encourage childbearing (although one could argue that it has not been very successful in achieving this objective). The premise that childbearing and childrearing are social as well as individual functions seems to be accepted, and official government policy stresses the fact that there is "a social cost to human reproduction" which society as a whole should bear.[11]

Paid maternity leave at 90% of wages, up to maximum insurable earnings, is available for up to six weeks before the birth of a child and ten to 14 weeks afterwards, making a maximum total of 16 weeks. Some employers provide a supplement to the state benefits through their compensation packages.

Originally seen as a health protection measure (for both mothers and children) the paid leave, which is also available to adoptive parents, now seems to be viewed as an income replacement measure as well, ensuring that family income does not fall as a result of childbirth.

An additional option, introduced recently, allows either parent to take unpaid but job-protected child care leave for up to two years, provided she or he has worked for a year or more before the birth of the child and is employed in a firm with more than 200 employees. The length of the paid maternity leave in France is one of the shortest among the European countries.

---

[11] See Robert Boulin, ministre du Travail et de la Participation, et Nicole Pasquier, secrétaire d'État, (emploi féminin) Maternité et Travail, Paris, 1979.

Under legislation passed in 1979, mothers who have a third child are eligible for an extra six months of paid leave, and there is now some discussion about extending this to all mothers in the labour force. As well, some wage earners, such as public servants and employees of public utilities, are covered by a special social insurance system providing them with longer leave and/or full wage replacement. Other workers have negotiated collective agreements entitling them to supplementary benefits.

Paid maternity leave and the other family benefits are financed through contributions to a social insurance fund. The employer pays 8.95% of the employee's wages up to maximum insurable earnings, and 4.5% on earnings above this level. Employees pay 3.5% of earnings up to maximum insurable earnings and 1% on earnings above that.

The benefit is administered by the Health Insurance Fund as part of the general Social Security system.

The philosophical basis of French policy on maternity leave and benefits is now the subject of some discussion. There are signs that France may be moving away from the idea that policy must be neutral as regards a mother's work outside the home, and it is possible some new directions may emerge. Preoccupation with measures to encourage second and third children, in order to increase the birth rate, may have meant less attention to the financial needs of families having their first children. Proposals for a "maternity wage", adopted by the Consultative Committee on the Family in 1973, suggested a wage for mothers on condition that they remain at home with their children. This version of "wages for housework", which did not receive the blessing of the French

government, was described as "just a means of solving an employment crisis while compromising all the women's chances of going back to work or of obtaining experience and promotions."[12] More recently, the policy debate has raised the question of a longer paid maternity leave and the extension to both parents of rights up to now provided only for the mother.

Sweden

Sweden's approach to paid maternity or parental leave is based on a philosophy which the Swedish government acknowledges "appears revolutionary and unrealistic in the eyes of the representatives of many other countries".[13] The Swedish government's goal, set out in a 1968 report to the United Nations on the Status of Women in Sweden, is that

> every individual, irrespective of sex, shall have the same practical opportunities, not only for education and employment, but also in principle the same responsibility for his or her own maintenance as well as a shared responsibility for the upbringing of children and the upkeep of the home. Eventually to achieve complete equality in these rights and obligations, a radical change in deep-rooted traditions and attitudes must be brought about among both women and men, and active steps must be taken by the community to encourage a change in the roles played by both. The view that women ought to be economically supported by marriage must be effectively refuted - also in the legislative field - as this view is a direct obstacle to the economic independence of women and their ability to compete on equal terms in the labour market. Similarly, the husband's traditional obligation to support his wife must be modified to constitute a responsibility, shared with her, for the support of the children. This concern for the children should also be manifested in a greater degree of participation in the supervision and care of the children on the husband's part.

While Swedish policy began, as in France, with a concern for the health of mothers and children and a desire to increase the birth

---

[12] Nicole Questiaux and Jacques Fournier, Kamerman and Kahn, 1978, op. cit.

[13] Department of State, Report to the U.N. on the Status of Women in Sweden, Stockholm, 1968.

rate, these concerns no longer play a role in policy on paid maternity leave. Health care needs have been incorporated into the national health service, and although Sweden is close to zero population growth, low birth rates do not appear to influence the structure of maternity benefits and parental leave.

The preoccupation with sex roles and the equality of women, as evidenced in the Swedish Department of State's report to the United Nations, led to the evolution in the late 1960s and early 1970s from a system of maternity leave and benefits to a parental insurance scheme.

Swedish policy in this area is designed to help both men and women combine home and family responsibilities with work in the labour force, on the assumption that men, as well as women, will be involved with home and family responsibilities, and that adult women will participate in the labour force.

Close to 70% of married women are labour force participants, (compared with about 51% in Canada) but about half of all women workers in Sweden have part-time jobs (about double the percentage of Canadian women workers who have part-time employment.)

Sweden's original maternity benefit and maternity leave system was replaced with a parental insurance scheme in 1974, and further changes in the benefit structure were made in 1978.

Under the current program, three types of parental allowance are payable:

1. Parental allowance, payable to either or both parents in connection with the birth of a child. The benefits take the form of 180 days of paid leave at 90% of the parent's wage, up to the maximum insurable

earnings. Sixty days of the leave may be taken before the birth of the child, in which case only the mother is entitled to claim benefits. There is a compulsory postnatal period of 29 days during which the mother must stay at home, so she is always entitled to the allowance during this period.

The balance of the six-month paid leave may be claimed by either parent, and benefits are usually paid to the parent who has the primary responsibility for caring for the child. The total parental allowance, for a maximum of 180 days, must be used before the child is 270 days old and can be used to cover full or half-day leaves for either or both parents.

A minimum per diem benefit is provided for 270 days to those mothers who are not in the labour force, if they had health insurance coverage for at least 180 days before the date of the birth. (Housewives are eligible for health insurance coverage in Sweden.)

2. Special parental allowance, instituted in 1978, gives the equivalent of another three months paid leave of absence to either parent to stay at home to care for a child. Again, the benefits are equivalent to 90% of earnings up to the maximum insurable wage, and the leave may be taken as full-days, half-days or quarter-days (that is a six hour working day.) Those opting for quarter-time, for example, receive one-quarter of the usual benefits.

This part of the paid parental leave may be taken at any time up to and including the child's first year of school, at the age of eight.

3. Parental allowance for temporary care of children under ten years of age, instituted in 1974 as part of the parental insurance scheme, allows a parent to stay at home for up to 60 days in a year in the case of the child's illness, the illness of the person who normally cares for the child, health service appointments for the child, or visits to pre-school activities in which the child takes part. As with the other parental benefits, this allowance is equivalent to 90% of the usual earnings of the parent, up to the maximum insurable earnings.

Swedish parental benefits are administered by the local social insurance office under the supervision of the National Social Insurance Board. The benefits are financed jointly by employers and the government and no employee contributions are required. Employers pay 85% of the costs by way of a 10.6% payroll tax.[14] The other 15% comes from the general revenues of the government. Self-employed persons may contribute on the same basis as employers.

In making use of the parental leave (the first two programs described above) parents must give the employer at least 30 days notice before starting or concluding the leave. As well, they are not allowed to divide the leave into small, irregular blocks of time. Each parent may take no more than two separate periods of leave during each part of the benefit. While fathers made little use of the leave initially, their participation in the scheme has been increasing steadily (see table).

---

[14]Mildred Martin, "Maternity Leave Benefits: Comparison between Canada and Five West European Countries" Library of Parliament, Ottawa, November, 1981.

Table 4

Percentage of Eligible Fathers Who Take Up Parent Insurance in Sweden

1974	2%
1975	5-6
1976	8
1977	10
1978	12-14

Source: Kamerman and Kahn, 1981, op. cit.

Of those fathers who take the leave, the average use is 40 days and there are indications that the employment situation of the mother is a major factor. The percentage of fathers who take at least some part of the leave increases with the level of the wife's earnings and the seniority of her position. A higher percentage of public servants take the leave and they take more days in comparison with employees in the private sector, probably because public servants are entitled to full net wage replacement without being subject to the maximum insurable earnings limit.

Kamerman and Kahn report that the assumption that women will be in the labour market is fundamental to Swedish policy. That assumption extends to single mothers, and 27% of the children born in 1974 were born to single mothers. According to these authors, "The Swedes are convinced that it is beneficial for women, their husbands, and their children if women work, and Swedish policies are designed to encourage this."[15] Swedish policy-makers apparently believe that the fact that men are also entitled to the leave helps to prevent discrimination against women in

[15] Kamerman and Kahn, 1981, op. cit.

the work force and works towards the long-term goal of full equality between men and women both in the work place and in the home.

Federal Republic of Germany

The Federal Republic of Germany (FRG) takes a much more traditional approach to family roles and the position of women. Observers report that "the father is not seriously expected to take the mother role, nor is any outside institution. Even in cases where institutional support is granted, the mother is still considered the central reference person for her child."[16] The FRG has the lowest rate of female labour force participation among the countries in this survey (see Table 1). In 1975, 39% of married women participated in the labour force, compared with just under 42% in Canada in the same year.

Labour shortages in the 1960s were met by importing "guest workers" from other countries, rather than encouraging the employment of women. More recently, concerns about high unemployment may have influenced policy-makers in the direction of discouraging the participation of women in the labour force.[17] Anxiety about low birth rates has also intensified the traditionally strong support for the woman at home.

Policy discussion seems to concede that mothers with children under the age of three should be dealt with differently from mothers with older children and that the guiding principle should be "to upgrade the mother role in the first phase by giving the mother an income for concentrating on and 'working' with her child".[18] But so far, there have been no specific policy initiatives in this direction.

---

[16]Friedhelm Neidhardt in Kamerman and Kahn, 1978, op. cit.

[17]Kamerman and Kahn, 1981, op. cit.

[18]Friedhelm Neidhardt, op. cit.

Fully-paid leave is available for mothers only and is granted for a mandatory six weeks before the expected date of birth and eight weeks afterwards. Benefits for this period, equivalent to 100% of earnings, are part of a two-tier system.

For all employed women with at least 18 weeks attachment to the labour force there is a tax-free benefit, paid under the national health insurance scheme, for a 7 1/2 month period - that is up to six weeks before the expected date of birth and 24 weeks afterwards. The amount of this per diem benefit[19] depends on the woman's average net wage (that is earnings less statutory deductions) in the three months before the leave starts. The maximum benefit available in 1978 was equivalent to about 77% of the average earnings of women workers. Women taking vocational training and those receiving unemployment insurance benefits are eligible for maternity benefits, within certain limits. Eligibility is determined by a regulation similar to Canada's "Magic 10" rule.

Women whose earnings are higher than the maximum covered by the health insurance scheme are entitled to a supplement, paid by the employer, for the first 14 weeks of the leave, to bring the benefit up to their usual full net wage. It is not clear from the literature whether women with less than average earnings are entitled to 100% wage replacement from the health insurance scheme.

Both employers and employees contribute to the health insurance fund from which the first tier of benefits are paid. Employees earning

---

[19] There are inconsistencies in the description of this benefit in the literature. Kamerman, 1980, op. cit. describes it as "wage-related", Kamerman and Kahn, 1981, op. cit. describe it as a "flat-rate" benefit.

less than minimum insurable earnings do not have to contribute. Others, including self-employed, contribute 5% to 6.8% of earnings up to maximum insurable earnings. The employer pays a payroll tax of between 5.5% and 6.8% up to the ceiling.[20] The federal government also subsidizes these benefits by contributing a specified amount to the fund for each beneficiary of maternity allowance, and by refunding to the fund completely, the full costs of the benefits paid during the final four months of maternity leave.

Other cash and in-kind benefits are available at the time of childbirth under the health insurance scheme, which do not depend on attachment to the labour force. As well, employed parents are entitled to up to five days leave a year, at 80% of earnings, to care for a sick child under the age of eight.

The estimated average use of the paid maternity leave is about six to seven months. It might be expected that less than full use would be made of the program because earnings of some mothers will be higher than the maximum benefit payable and the employer supplement of up to 100% of earnings is only available for the first 3 1/2 months.

The structure of the FRG's maternity benefits program suggests that health protection rather than income replacement is the primary focus. Although the statutory maximum benefit payable for the last four months of the leave period has been estimated to cover the full wage of about three-quarters of working women in 1979,[21] Kamerman states that

---

[20]Mildred Martin, op. cit.

[21]Kamerman, Fall 1980, op. cit.

"informal discussions in Germany have suggested that employers prefer not to hire young women at middle management levels fearing both the cost and time disruption attached to childbirth".[22] As well, the mandatory supplement required from employers for the first 14 weeks of the leave may open the possibility of discrimination against higher-earning women in the childbearing years, but there is apparently no hard evidence to support this contention.

Lessons from the European experience

While there is considerable variation in the philosophical underpinnings adopted by the five European countries as a basis for paid maternity or parental leave, we may draw some general conclusions about the structure of benefit systems and the funding mechanisms chosen.

As might be expected, in the socialist, East European countries, benefits are financed from the general revenues of the central government. In the other countries, benefits are financed from a central social insurance fund to which employers, employees and the government contribute in varying proportions.

In most countries, the basic philosophy has changed and evolved over the past two decades. Some countries (for example, the Federal Republic of Germany) entered that process of change more recently. Benefit programs which began as a health protection measure for working mothers and their children, are increasingly seen as an income replacement system so that families do not suffer financially as a result of childbirth and the care of very young children.

---

[22] Ibid.

Where benefits are paid only to mothers, there is likely to be a perpetuation of the traditional male/female roles and perhaps less commitment to promoting sexual equality in the workplace. Perpetuation of traditional roles may be actively encouraged by government policy, as in Hungary, where special benefits are payable to mothers who remain at home with children under the age of three.

In countries where benefits are structured to encourage mothers with young children to remain at home for extended periods, the level of benefits and the maximum insurable earnings limit usually mean that only lower-income earners will be able to withdraw from the labour force for the full leave period. Since these women are likely to be less educated or low-skilled, their prospects for advancement, which were low to begin with, may deteriorate further as a result of their long absence.

In countries where the employer is expected to shoulder a significant portion of the costs of the paid leave, there may be some incentive to discriminate against working women in the childbearing years, although there is no hard evidence that this does in fact occur. The potential for discrimination may be minimized if the paid leave is available to both parents (as in Sweden where employers bear 85% of the cost of paid parental leave.)

Population policy, economic conditions and the level of unemployment, as well as societal goals for women's employment are all important influences in how paid maternity/parental leave is structured. Longer paid leaves may be given to mothers who have a second or third child (as in the German Democratic Republic and France); mothers may be encouraged to withdraw from the labour force when unemployment is high or

funds are unavailable for day care (as in Hungary); or both parents may be assisted to combine family and work responsibilities in order to achieve sexual equality both in the home and in the workplace (as in Sweden).

There appears to be no conclusive evidence on the effectiveness of paid maternity leave as a mechanism for increasing fertility rates. In France, although concern about declining fertility has been a continuing feature of maternity benefits policy, there has been no noticeable effect on the birth rate. In the German Democratic Republic, on the other hand, there has been a significant increase in the number of second children in families since the introduction of additional paid leave (at slightly lower rates) for mothers giving birth to second and subsequent children. However, the link between paid maternity leave and birth rates generally is tenuous at best. Low birth rates had persisted for some years in the German Democratic Republic, despite a generous paid maternity leave package. Since 80% of mothers of very young children participate in the labour force in the GDR, compared with only 43% in France, it appears that where most potential mothers are in the labour force, changes in maternity leave provisions may have more impact on birth rates.

Regardless of the different philosophical bases for paid maternity/parental leave in the five countries reviewed here, all apparently have a strong commitment to the idea of childbearing as a social risk rather than a private decision and a parental responsibility. While the

length of the paid leave period varied from 14 weeks to 9 months, the benefit level was 90% in three countries and 100% in the other two.[23]

While paid maternity leave is generally seen as an income replacement measure for women (or parents) in the labour force, most countries also provide other benefits associated with childbirth which are not dependent upon labour force attachment. In one country (Sweden) a minimum per diem payment for the "leave" period is made to mothers who are not in the labour force.

---

[23]There is some confusion in the literature about benefit levels. In some cases, the term "full net wage replacement" is used to imply 100% of earnings minus the usual statutory deductions. The resultant "net wage" will therefore be less than 100%. It may well be that the 90% benefit level attributed to some countries is, in fact, a "full net wage replacement".

III. A FOUNDATION FOR CANADIAN POLICY

The development of a philosophical basis

There is now increasing pressure for fully-paid maternity or parental leave in Canada, and some trade unions have successfully negotiated such benefits as part of their collective agreements. As a result, discussions are now taking place at the federal level to determine appropriate policy on this question.

Canada has never adopted a comprehensive or coherent family policy, although elements of such a policy are already in place. Programs involving government support for day care, maternity benefits, and pension protection for parents of young children (in Quebec) have been developed by federal and provincial governments. But the question of how these relate to a family policy, or what that policy might be, has not been specifically addressed.

Although the question of fully-paid maternity or parental leave is now being addressed by policy-makers in Canada, there has been no official public statement on the rationale for such a policy. Taken in the context of other recent policy initiatives in the area of women's employment, it is probably reasonable to assume that paid maternity leave is regarded by many policy-makers as an essential ingredient of an equal pay policy. It may be possible to infer other additional policy objectives.

The Task Force on Unemployment Insurance, established within the Department of Employment and Immigration, made reference in its July 1981 report to the philosophical basis on which maternity benefits are

paid (through the unemployment insurance scheme).[24] "When introduced," said the report, "they were intended to protect the mother from an earnings interruption caused by her physical incapacity to work or look for work in the period surrounding the birth. In practical terms, however, the benefits have been used more to enable the mother to care for the child after birth and less because of her strict physical incapacity to work." While the task force pointed out that a return to a strict physical incapacity basis for maternity benefits "would re-establish a clear philosophical foundation for their payment" it was of the opinion that such a move "would constitute a significant step backwards in social policy".

If payment of maternity benefits through the unemployment insurance scheme is to be recognized explicitly as arising from the need to provide some period of postnatal care, then to be applied equitably the benefits would have to be extended to adoptive parents. In fact the task force favoured the extension of benefits to adoptive parents. Other changes proposed by the task force were seen as recognizing "the increased labour market contribution of women" and constituting a major step forward "both in simplifying the maternity provisions themselves, and in strengthening the income protection capacity of the UI program as a whole."[25]

---

[24]Employment and Immigration Canada, Unemployment Insurance in the 1980s, A Report of the Task Force on Unemployment Insurance, Ottawa, July 1981.

[25]Employment and Immigration Canada, op. cit.

A position paper on paid maternity and parental leave, prepared by an ad hoc working group of the Canadian Labour Congress in January 1982 states that:

> the bearing and raising of children is a social as well as an individual responsibility. Parental leave is an important part of an adequate child care system. Other components would include adequate day care and flexible hours of work for parents. The children of today are the workers, tax-payers and leaders of tomorrow. They must be guaranteed the support and attention of their parents in the early stages of their development. The provision of adequate parental leave is not just a moral responsibility, it is an investment in our future.[26]... The Canadian Labour Congress takes the position that workers in this country have a right to a national system of paid parental leave.[27]

The viewpoint of some unions, expressed in reaction to the Canadian Union of Postal Workers contract providing for fully-paid maternity leave,[28] was that denial of full wage replacement and continuing fringe benefits to women on maternity leave is a form of wage discrimination against women and must be ended. "After years of denial," wrote one commentator,[29] "women's childbearing responsibilities are finally being recognized as more than theirs alone." However, this basic philosophy is by no means universally accepted in Canada. The CUPW settlement provoked considerable negative response from employers.

Nevertheless, the fact that Canada is a signatory to the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, (see p. 3) implies that there is some official commitment to recognizing that motherhood is a social function and that those who

---

[26]Canadian Labour Congress, Report of Ad Hoc Working Group on Maternity/ Parental Leave, Ottawa, January 1982.

[27]Ibid.

[28]Micki McCune and Marion Pollack, "Paid Maternity Leave Major Victory for Postal Union," Kinesis, 1981.

[29]Ibid.

must combine work and family responsibilities should not be penalized. It remains to be seen whether there is any strong commitment to extending and broadening the policy basis to include such objectives as actively encouraging women's labour force participation or the involvement of fathers in home and family responsibilities.

Under the existing system of maternity benefits, the benefit level is set at 60% of earnings up to maximum insurable earnings - the same replacement level as regular unemployment insurance benefits. The income replacement ratio (of UI benefits to previous earnings) was reduced from 66 2/3% to 60% of average weekly insurable earnings in 1979 because the government believed that the higher level constituted a disincentive to seek and accept work. The lower benefit was designed to make jobs paying wages close to current UI rates more attractive.[30]

Such considerations are clearly not appropriate in determining an income replacement ratio for maternity benefits since a maternity benefit claimant is not expected to have any incentive to look for work. The fact that the replacement ratio for maternity benefits has always been the same as that for regular unemployment benefits implies that the philosophical basis for maternity benefits as they now exist has never been clearly established. As a result, there appears to be some confusion about the philosophical basis for proposals that fully-paid maternity leave as opposed to the current maternity benefits might be provided through the Unemployment Insurance scheme. One journalist raised the question of "whether women who are on leave because they

---

[30]Garry Dingledine, A chronology of response: The evolution of Unemployment Insurance from 1940 to 1980, Employment and Immigration Canada, 1981.

are pregnant should receive more as part of a social policy than family breadwinners who are unemployed".[31]

The possibility of broadening the concept on which even the existing program is based has been raised by several complaints now being considered by the Canadian Human Rights Commission. Complainants have charged that it is discriminatory not to pay benefits to adoptive parents, and fathers who have to leave work to look after newborn children, when UI pays maternity benefits to natural mothers.[32]

In any event, if there is to be a national system of fully-paid maternity leave in Canada, it will be important to establish clear objectives for such a policy so that appropriate funding mechanisms may be selected. (These issues are discussed in more detail in later sections of this paper.)

The statistical profile

Decisions on the design and cost of a national system of fully-paid maternity or parental leave will have to take into account labour force participation rates, fertility rates, wage levels, work patterns of women and possible claim rates. Data relating to these concerns, together with a commentary on possible implications, are presented in this section.

Labour force participation of women

Statistics Canada data on labour force participation are available for age cohorts 20-24, 25-34, 35-44, as well as the 20-44 year age range. These data are likely to include most potential maternity benefit

---

[31] Wilfred List, Globe and Mail, December 14, 1981.

[32] Garry Dingledine, op. cit.

claimants. In fact the average age of claimants under the existing benefit system is 27 years.

Table 5

Average Age of Maternity Benefits Claimants

1975	26.16
1976	26.25
1977	26.38
1978	25.68
1979	26.78
1980	27.00

Source: U.I. Administrative Statistics.

The participation rate of women in the younger age cohorts has increased significantly over the past 12 years. Between 1970 and 1981 the labour force participation rate of women aged 20 to 24 increased by just over 25%, while the rate for women aged 25 to 34 increased as well over 77%.

Table 6

Labour Force Participation Rates of Canadian Women Aged 20-24 and 25-34

	1970-81	
	20-24	25-34
1970	60.7%	38.9%
1971	62.3	40.7
1972	62.8	43.2
1973	64.8	45.2
1974	65.4	46.4
1975	67.0	52.9
1976	67.4	53.8
1977	68.9	55.2
1978	70.3	59.0
1979	71.3	60.4
1980	73.0	62.7
1981	73.0	65.5

Source: Statistics Canada, Historical labour force statistics - 1981 Catalogue 71-201, and Labour force annual averages 1975-1978, Catalogue 71-529.

Increases in the labour force participation rate of married women have also been significant.

Table 7

Participation Rate of Married Women Aged 20-44

1970	36.2%
1971	37.7
1972	39.2
1973	41.2
1974	42.1
1975	49.9
1976	50.9
1977	52.9
1978	56.0
1979	57.3
1980	59.4
1981	61.9

Source: Statistics Canada, Labour force annual averages 1975-1978 Catalogue 71-529 and The Labour Force Catalogue 71-001.

Fertility rates

Until fairly recently, there appeared to be a strong correlation between participation and fertility. Declining fertility rates in the late 1950s and early 1960s were accompanied by stronger increases in the participation rate of women in the 20-34 age group. The relationship between declining fertility rates and increasing participation rates was maintained through the early 1970s.

Ciuriak and Sims have pointed out[33] that the rate of decline in fertility slowed down markedly in the mid-1970s and fertility rates levelled out in both Canada and the United States. However, the labour force participation rates of the main childbearing group did not show any tendency to slow their rate of increase.

---

[33]Dan Ciuriak and Harvey Sims, Participation Rate and Labour Force Growth in Canada, Department of Finance, April 1980.

As well, it would appear that women are no longer dropping out of the labour force during their childbearing years. In fact, women's participation rates are increasing as they move from the 15-24 year age group into the 25-34 year age group. Canadian data for five-year age groups show that the participation rate of married women in the age group 25-34 is now higher than the participation rate of the same cohort five years earlier.

Table 8

Participation Rates of Married Women Aged 20-24 and 25-34, Canada, Selected Years

	20-24		25-34	Increase or decrease in participation as cohort moves into main childbearing years
1968	42.4%	1973	38.5%	-3.9
1969	44.7	1974	39.8	-4.9
1970	44.1	1975	47.2	+3.1*
1971	47.2	1976	48.5	+1.3
1972	47.7	1977	49.7	+2.0
1973	50.8	1978	54.1	+3.3
1974	51.8	1979	55.3	+3.5
1975	58.6	1980	57.6	-1.0*
1976	59.0	1981	60.9	+1.9

*Note: Substantial revisions to the Labour Force Survey Methodology in 1975 may affect these comparisons.

Source: Statistics Canada, Labour Force Survey, unpublished data and Labour Force annual averages 1975-1978, Catalogue 71-529.

According to Ciuriak and Sims, "it seems evident that the traditional relationship between childbearing and the participation rates of women in the prime childbearing age groups has changed very dramatically".[34] The traditional pattern has already been reversed

[34] Ibid.

in the United States and in two Scandinavian countries, and the same reversal is now apparently occurring in Canada.

The total fertility rate in Canada at present is about 1.8. A level of approximately 2.1 would represent zero population growth. With the possible exception of the province of Quebec, there has been no public pressure for policies to increase the birth rate. But even if these pressures were to emerge, it seems unlikely that higher birth rates would have a significant impact on women's labour force participation for the reasons outlined above.

As to whether a system of fully-paid maternity leave might be used as a way to encourage women to have more children (if this is seen to be a desirable policy objective), the experience of the European countries indicates that there may be more possibility of success for such a policy objective where there are relatively high rates of labour force participation among women of childbearing age. Of the two countries which have attempted to structure paid maternity leave to encourage higher birth rates, France, where the policy has not had much success, has a much lower female participation rate than the German Democratic Republic, where additional paid leave for the birth of "second" children appears to have played a significant role in increasing the birth rate. Eighty-seven per cent of all women between the ages of 15 and 60 in the GDR were in the labour force in 1978.

Female participation rates in Canada lie somewhere between these two countries. In 1981, 63% of Canadian women between the ages of 15 and 54 were in the labour force. The participation rate of women aged 15-64 in 1981 was 59%. Almost 66% of all women between the ages of 25

and 34 were in the labour force, while 61% of married women in this age group were labour force participants.

It is impossible to predict whether a policy of fully paid maternity leave would provide an incentive for working women to have more children, but it seems unlikely. Declining fertility rates are now common to all industrialized countries. It seems safe to assume then, that the average worker would claim paid maternity leave benefits only once or twice in a lifetime. And in view of the increasing commitment to the labour force of women in the childbearing years, it might also be assumed that those claiming the paid leave would be likely to return to the labour force after the leave period.

How many women would claim benefits?

Women who claim maternity benefits under the existing unemployment insurance program represent about 2.5% of total female employment and this percentage has remained relatively stable for the past five years (see table 9, next page).

Table 9

Maternity Benefit Claimants as a Percentage of Labour Force

	1972-1981								
	Total Labour Force	Female Labour Force	Female Employment	Number of Maternity Benefit Claimants	Claimants as % of Female Employment	Claimants as % of Female Labour Force	Claimants as % of Total Labour Force	Unemployment Rate	Participation Rate of Married Women 20-44
	000	000	000		%	%	%	%	%
1972	8 897	3 101	2 885	37 688	1.31	1.22	0.42	6.2	39.2
1973	9 276	3 303	3 083	55 864	1.81	1.69	0.60	5.5	41.2
1974	9 639	3 477	3 255	63 433	1.95	1.82	0.66	5.3	42.1
1975	9 974	3 680	3 381	69 895	2.07	1.90	0.70	6.9	49.9
1976	10 206	3 837	3 515	78 819	2.24	2.05	0.77	7.1	50.9
1977	10 498	3 994	3 617	90 157	2.49	2.26	0.86	8.1	52.9
1978	10 882	4 232	3 824	96 400	2.52	2.28	0.89	8.4	56.0
1979	11 207	4 408	4 022	102 760	2.55	2.33	0.92	7.5	57.3
1980	11 522	4 613	4 225	107 336	2.54	2.33	0.93	7.5	59.4
1981	11 830	4 811	4 411	113 000	2.56	2.35	0.96	7.6	61.9

Source: Statistics Canada, Historical Labour Force Statistics, 1981, Catalogue No. 71-201 and U.I. Administrative Statistics.

In relation to the labour force as a whole, the number of maternity benefit claimants has been increasing, as is to be expected since women represent an increasing percentage of the total labour force. Maternity benefit claimants in 1981 were about one per cent of the total labour force.

However, these percentages cannot be taken as a reliable guide to the number of potential claimants under a system of fully-paid maternity leave. Many working mothers are ineligible for benefits under the existing system for one reason or another. The Task Force on Unemployment Insurance[35] recommended streamlining of the rules on maternity benefits under the existing program. It estimated that about 95 500 women would benefit from this streamlining and from the extension of benefits to adoptive parents (apparently for adoptive mothers only). In fact the task force proposals would enable an additional 38 500 mothers who do not now qualify to receive benefits. The others would be able to qualify for longer periods of benefit payments than they do now.[36]

Implementation of the task force proposals would have the following results:

15 000 women would be able to claim 15 weeks of benefits instead of 10 weeks

20 000 women would be able to get regular benefits even though they don't qualify for maternity benefits

42 000 women would be able to claim 5 weeks of benefits before claiming maternity benefits

---

[35]Employment and Immigration Canada, 1981 op. cit.

[36]Employment and Immigration Canada, Detailed Estimates of the Impact of the Indicative Package, July 1981.

11 000 women would be able to get maternity benefits if the "Magic 10" rule is repealed

7 500 adoptive parents would be able to claim 15 weeks of maternity benefits

95 500 women would benefit from streamlining and extension to adoptive parents.

Note: This represents only 18 500 additional maternity benefit claims, but another 20 000 women who are pregnant but for some reason don't qualify for maternity benefits would be able to get regular benefits instead.

It should be noted that only about 45% of potential maternity benefit claimants actually receive benefits. In 1981, for example, there were 365 000 births in Canada. Based on a 68% labour force participation rate for women in the main childbearing years (age 20-34), it may be assumed that approximately 248 000 new mothers were in the labour force and might have applied for maternity benefits. In fact, only about 113 000 claimants actually received benefits through the unemployment insurance program in 1981. This represents a "take-up" rate of only 45%.

Employment and Immigration officials estimate that about 15 000 applicants were disqualified for one reason or another. The remaining potential claimants do not even apply for benefits. This may be partly because they are aware that they could not meet the eligibility criteria. But officials believe that other reasons for low take-up may be the possible stigma attached to the unemployment insurance program generally, and lack of awareness that the maternity benefits programs even exists.

Nevertheless, other data sources indicate that in relation to the labour force as a whole, a very small percentage of workers may be expected to be away from work at any particular time as a result of

childbirth or infant care. A study of women in the federal public service who take maternity leave[37] indicates that approximately 4% of the female employees take maternity leave each year. The majority of women who took maternity leave in the fiscal years 1979/80 and 1980/81 were from the clerical (CR) group, but almost 40% of women in the public service are employed in this group. For both years, women absent on maternity leave at any particular time represented between 1% and 2% of the total group and about 1.5% of total public service employees. The majority of women taking maternity leave had an annual income of less than $15 000.

Most of the women who took maternity leave were from the middle and lower levels of their respective groups. Almost 95% of women on maternity leave from the federal public service in October 1981 were from level 4 and below.

It should be noted that there are several limitations to the data for fiscal years. Data are compiled only on the fact of whether or not a person was away on leave during the particular year for which data are being aggregated. Someone whose leave extended beyond the fiscal year end would be counted in both fiscal years. This double counting means that the fiscal year data tend to over-estimate the rate of use of maternity leave.

Despite this caveat, it seems clear that regardless of the composition of an occupational group, a very small percentage of women

---

[37]Prepared for the Women's Bureau, Labour Canada.

would be expected to be away from work at any one time on maternity leave, and most women are located in lower-paying jobs.

The following six tables give details of the maternity leave claimants in the federal public service.

Table 10

Women in the Public Service Who Took Maternity Leave During the Fiscal Years 1979-80 and 1980-81, by Occupational Category

Occupational category	1979-80			1980-81		
	Women Taking Maternity Leave	Total Women in Category[1]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave	Total Women in Category[1]	% Taking Maternity Leave
Executive category	-	50	-	1	52	1.9%
Scientific and Professional category	282	4 815	5.9%	195	4 506	4.3%
Administrative and Foreign Service category	538	12 268	4.4%	569	13 693	4.2%
Technical category	112	2 564	4.4%	99	2 684	3.7%
Administrative Support category	2 506	53 955	4.6%	2 614	54 996	4.7%
Operational category	470	18 674	2.5%	546	19 451	2.8%
TOTAL	3 908	92 425		4 024[2]	95 487	
OVERALL PERCENTAGES			4.2%			4.2%

Sources: Numbers of women who took maternity leave obtained from Treasury Board Canada.

Numbers of women in public service by category obtained from Public Service Commission of Canada, Annual Report, 1980.

Notes: [1]All data from the Public Service Commission are based on the calendar year (i.e. current at December 1979 and December 1980).

[2]Excludes one woman on maternity leave whose category was unknown.

TABLE 11

Women in the Public Service who took Maternity Leave During the Fiscal Year 1979-80 by Occupational Group as Compared to other Public Service Employees

Group	Women Taking Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Group	% Taking Maternity Leave	Total Group[2]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave as % of Total Number of Women in Public Service (Total number = 92425[3,4])	Women Taking Maternity Leave as % of Total Public Service (Total number = 266865[3,4])
AG Agriculture	2	.05%	21	9.5%	361	.5%	.002%	.001%
AI Air Traffic Control	2	.05%	40	5%	2,195	.09%	.002%	.001%
AS Administrative Services	90	2.3%	2,683	3.3%	8,806	1.0%	.1%	.03%
AU Auditing	7	.2%	120	5.8%	2,925	.2%	.01%	.003%
BI Biological Sciences	10	.3%	119	8.4%	885	1.1%	.01%	.004%
CH Chemistry	2	.05%	65	3.1%	396	.5%	.002%	.001%
CM Communications	12	.3%	343	3.5%	835	1.4%	.01%	.004%
CR Clerical and Regulatory	1,739	44.5%	37,316	4.7%	49,285	3.5%	1.9%	.6%

TABLE 11 (Cont'd)

Group	Women Taking Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Group	% Taking Maternity Leave	Total Group[2]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave as % of Total Number of Women in Public Service (Total number = 92425[3,4])	Women Taking Maternity Leave as % of Total Public Service (Total number = 266865[3,4])
CS Computer Systems	37	.9%	376	9.8%	2,193	1.7%	.04%	.01%
CX Correctional	2	.05%	81	2.5%	4,368	.05%	.002%	.001%
DA Data Processing	85	2.2%	2,071	4.1%	2,935	2.9%	.1%	.03%
DD Drafting and Illustration	7	.2%	191	3.7%	1,781	.4%	.01%	.003%
ED Education	112	2.9%	1,553	7.2%	3,164	3.5%	.1%	.04%
EG Engineering and Scientific Support	54	1.4%	1,017	5.3%	7,432	.7%	.1%	.02%
EL Electronics	1	.03%	18	5.6%	3,066	.03%	.001%	.000%
EN Engineering and Land Survey	1	.03%	30	3.3%	2,481	.04%	.001%	.000%

TABLE 11 (Cont'd)

Group	Women Taking Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Group	% Taking Maternity Leave	Total Group[2]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave as % of Total Number of Women in Public Service (Total number = 92425[3,4])	Women Taking Maternity Leave as % of Total Public Service (Total number = 266865[3,4])
ES Economics, Sociology, Statistics	19	.5%	324	5.9%	2,288	.8%	.02%	.01%
EU Education Support	4	.1%	82	4.9%	106	3.8%	.004%	.001%
FI Financial Administration	19	.5%	448	4.2%	2,418	.8%	.02%	.01%
FS Foreign Service	3	.08%	92	3.3%	1,232	.2%	.003%	.001%
GL General Labour and Trades	1	.03%	184	.5%	18,031	.01%	.001%	.000%
GS General Services	47	1.2%	3,170	1.5%	12,121	.4%	.05%	.02%
GT General Technicial	9	.2%	214	4.2%	2,177	.4%	.01%	.003%
HE Home Economics	3	.08%	48	6.2%	49	6.1%	.003%	.001%

TABLE 11 (Cont'd)

Group	Women Taking Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Group	% Taking Maternity Leave	Total Group[2]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave as % of Total Number of Women in Public Service (Total number = 92425[3,4])	Women Taking Maternity Leave as % of Total Public Service (Total number = 266865[3,4])
HR Historical Research	7	.2%	68	10.3%	268	2.6%	.01%	.003%
HS Hospital Services	52	1.3%	1,462	3.6%	2,607	2%	.1%	.02%
IS Information Services	14	.4%	362	3.9%	974	1.4%	.02%	.01%
LA Law	6	.2%	107	5.6%	574	1%	.01%	.002%
LS Library Services	22	.6%	296	7.4%	447	4.9%	.02%	.01%
MA Mathematics	2	.05%	29	6.9%	119	1.7%	.002%	.001%
MD Medicine	1	.03%	32	3.1%	313	.3%	.001%	.000%
MT Meteorology	2	.05%	26	7.7%	583	.3%	.002%	.001%
NU Nursing	74	1.9%	1,627	4.5%	1,726	4.3%	.1%	.03%

TABLE 11 (Cont'd)

Group	Women Taking Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Group	% Taking Maternity Leave	Total Group[2]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave as % of Total Number of Women in Public Service (Total number = 92425[3,4])	Women Taking Maternity Leave as % of Total Public Service (Total number = 266865[3,4])
OE Office Equipment	7	.2%	260	2.7%	478	1.5%	.01%	.003%
PC Physical Sciences	1	.03%	58	1.7%	625	.2%	.001%	.000%
PE Personnel Administration	68	1.8%	926	7.3%	2,924	2.3%	.1%	.03%
PG Purchasing and Supply	7	.2%	271	2.6%	1,699	.4%	.01%	.003%
PH Pharmacy	1	.03%	16	6.2%	70	1.4%	.001%	.000%
PI Primary Products Inspection	4	.1%	110	3.6%	2,711	.1%	.004%	.001%
PM Program Administration	247	6.3%	5,841	4.2%	23,936	1.0%	3.0%	.1%
PO Postal Operations	368	9.4%	9,884	3.7%	46,951	.8%	.4%	.1%
PS Psychology	2	.05%	17	11.8%	91	2.2%	.002%	.001%

TABLE 11 (Cont'd)

Group	Women Taking Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Group	% Taking Maternity Leave	Total Group[2]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave as % of Total Number of Women in Public Service (Total number = 92425[3,4])	Women Taking Maternity Leave as % of Total Public Service (Total number = 266865[3,4])
PY Photography	1	.03%	14	7.1%	174	.6%	.001%	.000%
SC Scientific Regulations	4	.1%	36	11.1%	485	.8%	.004%	.001%
SI Social Science Support	29	.7%	797	3.6%	1,844	1.6%	.03%	.01%
SO Ships Officer	1	.03%	30	3.3%	1,395	.1%	.001%	.000%
ST Secretary, Stenographic and Typing	663	17.%	13,965	4.7%	14,187	4.7%	.7%	.2%
SW Social Work	2	.05%	37	5.4%	167	1.2%	.002%	.001%
TR Translation	33	.8%	628	5.2%	1,252	2.6%	.04%	.01%

TABLE 11 (Cont'd)

Group	Women Taking Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Group	% Taking Maternity Leave	Total Group[2]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave as % of Total Number of Women in Public Service (Total number = 92425[3,4])	Women Taking Maternity Leave as % of Total Public Service (Total number = 266865[3,4])
VS Veterinary Services	2	.05%	35	5.7%	591	.3%	.002%	.001%
WP Welfare Programs	17	.4%	369	4.6%	1,710	1.0%	.02%	.01%
TOTALS OVERALL PERCENTAGES	3,908	100.%[5]	87,909	4.5%	240,431	1.6%	4.2%	1.5%

Sources: Numbers of women who took maternity leave obtained from Treasury Board Canada.

Numbers of public service employees by group by sex obtained from Public Service Commission of Canada, Annual Report, 1980.

Notes:
1 All data from Public Service Commission are for the calendar year 1979 (i.e. current as of December 1979).
2 Includes five employees whose sex was not specified on pay documents.
3 Ninety Exs are excluded from totals.
4 Includes 217 employees of Public Service Staff Relations Board and other employees whose positions have not been converted to one of the six occupational categories.
5 Total may not be exact due to rounding.

TABLE 12

Women in the Public Service who took Maternity Leave During the Fiscal Year 1980-81 by Occupational Group as Compared to other Public Service Employees

Group	Women Taking Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Group	% Taking Maternity Leave	Total Group[2]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave as % of Total Number of Women in Public Service (Total number = 95487[3,4])	Women Taking Maternity Leave as % of Total Public Service (Total number = 268139[3,4])
AG Agriculture	1	.03%	16	6.2%	324	.3%	.001%	.000%
AI Air Traffic Control	1	.03%	50	2%	2,219	.05%	.001%	.000%
AR Architecture and Town Planning	1	.03%	18	5.6%	316	.3%	.001%	.000%
AS Administrative Services	85	2.1%	3,091	2.7%	9,249	.9%	.1%	.03%
AU Auditing	7	.2%	131	5.3%	2,954	.2%	.01%	.003%
BI Biological Sciences	7	.2%	132	5.3%	892	.8%	.01%	.003%
CH Chemistry	3	.08%	72	4.2%	386	.8%	.003%	.001%
CM Communications	13	.3%	329	3.9%	802	1.6%	.01%	.005%

TABLE 12 (Cont'd)

Group	Women Taking Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Group	% Taking Maternity Leave	Total Group[2]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave as % of Total Number of Women in Public Service (Total number = 95487[3,4])	Women Taking Maternity Leave as % of Total Public Service (Total number = 268139[3,4])
CO Commerce	1	.03%	117	.8%	1,728	.1%	.001%	.000%
CR Clerical and Regulatory	1,878	46.7%	38,181	4.9%	49,684	3.8%	2%	.7%
CS Computer Systems	26	.6%	430	6%	2,249	1.2%	.03%	.01%
CX Correction	1	.03%	115	.9%	4,437	.02%	.001%	.000%
DA Data Processing	99	2.5%	2,198	4.5%	3,028	3.3%	.1%	.04%
DD Drafting and Illustration	8	.2%	208	3.8%	1,807	.4%	.01%	.003%
DS Defence Scientist	1	.03%	28	3.6%	562	.2%	.001%	.000%
ED Education	51	1.3%	1,472	3.5%	3,023	1.7%	.05%	.02%
EG Engineering and Scientific Support	40	1.0%	1,022	3.9%	7,466	.5%	.04%	.01%

TABLE 12 (Cont'd)

Group	Women Taking Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Group	% Taking Maternity Leave	Total Group[2]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave as % of Total Number of Women in Public Service (Total number = 95487[3,4])	Women Taking Maternity Leave as % of Total Public Service (Total number = 268139[3,4])
EL Electronics	2	.05%	16	12.5%	3,019	.1%	.002%	.001%
ES Economics, Sociology and Statistics	18	.5%	315	5.7%	2,184	.02%	.01%	
EU Education Support	3	.07%	68	4.4%	88	3.4%	.003%	.001%
EX Executive	1	.03%	52	1.9%	1,309[3]	.08%	.001%	.000%
GI Financial Administration	25	.6%	524	4.8%	2,607	1%	.03%	.01%
FS Foreign Service	2	.05%	104	1.9%	1,228	.2%	.002%	.001%
GL General Labour and Trades	2	.05%	234	.8%	17,994	.01%	.002%	.001%
GS General Services	67	1.7%	3,250	2.1%	11,950	.6%	.1%	.02%

TABLE 12 (Cont'd)

Group	Women Taking Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Group	% Taking Maternity Leave	Total Group[2]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave as % of Total Number of Women in Public Service (Total number = 95487[3,4])	Women Taking Maternity Leave as % of Total Public Service (Total number = 268139[3,4])
GT General Technicial	11	.3%	239	4.6%	2,316	.5%	.01%	.004%
HE Home Economics	3	.07%	37	8.1%	39	7.7%	.003%	.001%
HR Historical Research	8	.2%	72	11.1%	271	2.9%	.01%	.003%
HS Hospital Services	54	1.3%	1,172	4.6%	2,114	2.5%	.1%	.02%
IS Information Services	15	.4%	389	3.9%	1,005	1.5%	.02%	.01%
LA Law	4	.1%	120	3.3%	594	.7%	.004%	.001%
LS Library Services	14	.4%	302	4.6%	466	3%	.01%	.005%
MA Mathematics	1	.03%	30	3.3%	121	.8%	.001%	.000%
MT Meteorology	3	.07%	25	12%	566	.5%	.003%	.001%

TABLE 12 (Cont'd)

Group	Women Taking Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Group	% Taking Maternity Leave	Total Group[2]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave as % of Total Number of Women in Public Service (Total number = 95487[3,4])	Women Taking Maternity Leave as % of Total Public Service (Total number = 268139[3,4])
NU Nursing	58	1.4%	1,356	4.3%	1,448	4%	.1%	.02%
OE Office Equipment	7	.2%	241	2.9%	466	1.5%	.01%	.003%
OM Operations and Methods	1	.03%	111	.9%	808	.1%	.001%	.000%
OP Occupational and Physical Therapy	3	.07%	28	10.7%	31	9.7%	.003%	.001%
PC Physical Sciencec	4	.1%	68	5.9%	631	.6%	.004%	.001%
PE Personnel Administration	42	1.0%	1,024	4.1%	2,977	1.4%	.04%	.02%
PG Purchasing and supply	10	.3%	299	3.3%	1,740	.6%	.01%	.004%
PH Pharmacy	1	.03%	13	7.7%	59	1.7%	.001%	.000%
PI Primary Products Inspection	5	.1%	140	3.6%	2,705	.2%	.01%	.002%

TABLE 12 (Cont'd)

Group	Women Taking Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Group	% Taking Maternity Leave	Total Group[2]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave as % of Total Number of Women in Public Service (Total number = 95487[3,4])	Women Taking Maternity Leave as % of Total Public Service (Total number = 268139[3,4])
PM Program Administration	319	7.9%	6,543	4.9%	24,412	1.3%	.3%	.1%
PO Postal Operations	422	10.5%	10,630	4%	47,612	.9%	.4%	.2%
PY Photographyand Methods	1	.03%	13	7.7%	157	.6%	.001%	.000%
RO Radio Operations	3	.07%	42	7.1%	1,154	.3%	.003%	.001%
SE Scientific Research	1	.03%	58	1.7%	2,117	.05%	.001%	.000%
SG Scientific Regulations	3	.07%	40	7.5%	480	.6%	.003%	.001%
SI Social Science Support	23	.6%	821	2.8%	1,834	1.2%	.04%	.01%
SO Ships Officer	2	.05%	44	4.5%	1,410	.1%	.002%	.001%
ST Secretary, Stenographic and Typing	617	15.3%	14,047	4.4%	14,189	4.4%	.7%	.2%

TABLE 12 (Cont'd)

Group	Women Taking Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Group	% Taking Maternity Leave	Total Group[2]	% Taking Maternity Leave	Women Taking Maternity Leave as % of Total Number of Women in Public Service (Total number = 95487[3,4])	Women Taking Maternity Leave as % of Total Public Service (Total number = 268139[3,4])
SW Social Work	2	.05%	36	5.6%	156	1.3%	.002%	.001%
TR Translation	22	.6%	588	3.7%	1,188	1.8%	.02%	.01%
VS Veterinary Services	1	.03%	40	2.5%	578	.2%	.001%	.000%
WP Welfare Programs	21	.5%	407	5.2%	1,708	1.2%	.02%	.01%
TOTAL OVERALL PERCENTAGES	4,024[5]	100%[6]	91,148	4.4%	246,857	1.6%	4.2%	1.5%

Sources: Numbers of women who took maternity leave obtained from Treasury Board Canada.

Numbers of public service employees by group by sex obtained from Public Service Commission of Canada, annual report, 1980.

Notes:
1 All data from the Public Service Commission are for the calendar year 1980 (i.e. current as of December 1980).
2 Includes eight employees whose sex was not specified on pay documents.
3 Thirty eight Exs are excluded from totals.
4 Includes 227 employees of the Public Service Staff Relations Board in addition to other employees whose positions have not been converted to one of the six occupational categories.
5 Does not include one woman on maternity leave whose group was unknown.
6 Total may not be exact due to rounding.

TABLE 13

Women in the Public Service Who Took Maternity Leave During the Fiscal Year 1979-80 by Annual Salary Level as Compared to Other Public Service Employees[1]

Annual Salary[4]	Women Who Took Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Salary Level	% Taking Maternity Leave	Total Number in Salary Level[2]	% Taking Maternity Leave
Under $10 000	322	8.2%	4 277	7.5%	4 842	6.6%
$10 000 - 14 999	2 348	60.1%	43 499	5.4%	71 777	3.3%
$15 000 - 16 999	532	13.6%	14 126	3.8%	55 802	.9%
$17 000 - 19 999	304	7.8%	6 599	4.6%	33 772	.9%
$20 000 - 24 999	306	7.8%	7 038	4.3%	39 250	.8%
$25 000 - 29 999	70	1.8%	1 744	4.0%	14 482	.5%
$30 000 and over	26	.8%	848	3.1%	19 286	.1%
TOTAL	3 908	100%[5]	78 131[3]		239 211[3]	
OVERALL PERCENTAGES				5%		1.6%

Sources: Numbers of women who took maternity leave obtained from Treasury Board Canada.

Numbers of public service employees by annual salary level by sex obtained from Public Service Commission, Annual Report, 1980.

Notes:
1 All data from the Public Service Commission are for the calendar year 1979 (i.e. current at December 1979).
2 Includes five employees whose sex was not specified on pay documents.
3 Only includes full-time indeterminate employees; does not include 1 002 employees (of which 676 were women) whose pay documents were incomplete.
4 Based on employee's annual rate of pay on December 31, 1979.
5 Total may not be exact due to rounding.

Table 14

Women in the Public Service Who Took Maternity Leave During the Fiscal Year 1980-81, by Annual Salary Level as Compared to Other Public Service Employees[1]

Annual Salary[4]	Women Who Took Maternity Leave	% of Total Women Taking Maternity Leave	Total Women in Salary Level	% Taking Maternity Leave	Total Number in salary Level[2]	% Taking Maternity Leave
Under $10 000	157	3.9%	1 499	10.5%	1 861	8.4%
$10 000 - 14 999	2 153	53.5%	25 844	8.3%	42 423	5.1%
$15 000 - 16 999	684	17.0%	23 442	2.9%	38 729	1.8%
$17 000 - 19 999	546	13.6%	16 960	3.2%	69 899	.8%
$20 000 - 24 999	388	9.6%	9 320	4.2%	47 328	.8%
$25 000 - 29 999	65	1.6%	2 577	2.5%	16 807	.4%
$30 000 and over	32	.8%	1 520	2.1%	25 111	.1%
TOTALS	4 025	100%	81 162[3]		242 158[3]	
OVERALL PERCENTAGES				5%		1.7%

Sources: Numbers of women who took maternity leave obtained from Treasury Board Canada.

Numbers of public service employees by annual salary level by sex obtained from Public Service Commission, Annual Report, 1980.

Notes: [1]All data from the Public Service Commission are for the calendar year 1980 (i.e. current at December 1980).

[2]Includes eight employees whose sex was not specified on pay documents.

[3]Only includes full-time indeterminate employees; does not include 173 employees (of which 63 were women) whose pay documents were incomplete.

[4]Based on employee's annual rate of pay on December 31, 1980.

TABLE 15

Women in the Public Service on Maternity Leave by Occupational Group and Level (as of October 1981)*

Group	Level							Total	% of Total Number of Women on Maternity Leave
	01 and Lower	02	03	04	05	06	07 and higher		
AS Administrative Services	7 (999)	7 (1156)	2 (622)	4 (366)	1 (206)	– (87)	– (63)	21 (3499)	1.9%
BI Biological Sciences	1 (58)	1 (64)	– (23)	– (17)	– (3)	– –	– –	2 (165)	.2%
CH Chemistry	1 (26)	– (27)	– (9)	– (6)	–	–	–	1 (68)	.1%
CM Communication	1 (66)	– (82)	– (92)	– (46)	– (31)	– (9)	– (3)	1 (329)	.1%
CO Commerce	– (66)	2 (62)	– (13)	– (1)	–	–	–	2 (142)	.2%
CR Clerical and Regulatory	6 (135)	114 (7610)	193 (14145)	167 (13927)	41 (4087)	3 (312)	– (8)	542 (40224)	46.9%
CS Computer Services	– (179)	4 (217)	– (73)	– (17)	–	–	–	4 (486)	.4%
DA Data Processing	1 (109)	15 (1330)	7 (502)	– (173)	1 (146)	– (20)	– (31)	24 (2311)	2.2%
DD Drafting and Illustration	– (7)	1 (52)	1 (59)	1 (101)	– (9)	– (1)	–	3 (229)	.3%
ED Education	12 (1093)	– (95)	– (41)	1 (34)	– (3)	– (1)	– –	13 (1267)	1.2%

*Numbers of women in the public service by group and by level as of September 1981 are shown in parentheses.

TABLE 15 (Cont'd)

Group	Level							Total	% of Total Number of Women on Maternity Leave
	01 and Lower	02	03	04	05	06	07 and higher		
EG Engineering and Scientific Support	- (8)	1 (83)	2 (190)	3 (335)	5 (243)	1 (154)	- (79)	12 (1092)	1.1%
EL Electronics	- (9)	- (3)	1 (3)	- (9)	- (2)	- (1)	- -	1 (27)	.1%
ES Economics, Sociology, Statistics	- (40)	2 (28)	- (69)	3 (98)	- (62)	- (45)	- (13)	5 (355)	.5%
EX Executive Group	1 (24)	- (23)	- (8)	- (7)	-	-	-	1 (62)	.1%
FI Financial Administration	1 (132)	3 (233)	- (112)	3 (58)	- (24)	- (19)	- (1)	7 (579)	.6%
GL General Labour and Trades	- (8)	2 (59)	2 (36)	- (64)	1 (58)	- (29)	1 (43)	5 (297)	.5%
GS General Services	- (312)	18 (2289)	1 (306)	1 (241)	- (299)	2 (67)	- (32)	22 (3546)	2.0%
GT General Technical	1 (60)	- (103)	- (58)	1 (36)	- (30)	- (6)	- (4)	2 (297)	.2%
HE Home Economics	- (15)	1 (13)	- (6)	- (6)	- (1)	-	-	1 (41)	.1%
HS Hospital Services	5 (335)	1 (252)	3 (200)	2 (74)	3 (312)	- (14)	- (7)	14 (1194)	1.2%

TABLE 15 (Cont'd)

Group	Level							Total	% of Total Number of Women on Maternity Leave
	01 and Lower	02	03	04	05	06	07 and higher		
IS Information Services	1 (27)	2 (117)	- (131)	- (100)	- (36)	- (12)	- (3)	3 (426)	.3%
LA Law	2 (87)	- (400	- (7)	-	-	-	-	2 (134)	.2%
LS Library Science	1 (62)	1 (130)	2 (72)	- (44)	- (15)	- (6)	-	4 (329)	.4%
MT Meteorology	- (4)	- (9)	1 (8)	- (1)	- (1)	- (4)	- (1)	1 (28)	.1%
NU Nursing	1 (76)	9 (617)	2 (364)	2 (194)	1 (56)	- (51)	- (16)	15 (1374)	1.3%
OE Office Equipment	- (40)	1 (134)	1 (46)	- (6)	- (3)	-	-	2 (229)	.2%
PC Physical Sciences	0 (23)	1 (31)	- (10)	- (9)	-	-	-	1 (73)	.1%
PE Personal Administration	3 (128)	7 (364)	4 (426)	1 (129)	1 (46)	1 (12)	- (4)	17 (1109)	1.5%
PG Purchasing and Supply	1 (88)	2 (127)	- (78)	- (34)	- (24)	- (1)	- (1)	3 (353)	.3%
PI Primary Products Inspection	1 (73)	- (28)	1 (54)	- (14)	-	- (1)	-	2 (170)	.2%

TABLE 15 (Cont'd)

Group	Level							Total	% of Total Number of Women on Maternity Leave
	01 and Lower	02	03	04	05	06	07 and higher		
PM Program Administration	23 (2437)	47 (3224)	12 (936)	6 (414)	1 (207)	- (81)	- (39)	89 (7338)	8.0%
PO Postal Operations	33 (1732)	4 (502)	1 (25)	117 (8714)	- (9)	- (1)	- (1)	155 (10984)	13.9%
RO Radio Operations	- (14)	1 (45)	- (1)	-	-	-	-	1 (60)	.1%
SC Scientific Regulation	- (10)	1 (18)	1 (11)	- (6)	- (1)	-	- (1)	2 (47)	.2%
SI Social Science Support	3 (265)	2 (344)	1 (152)	- (74)	- (28)	- (4)	- (3)	6 (870)	.5%
SO Ship Officers	- (20)	- (15)	1 (9)	-	-	- (1)	-	1 (45)	.1%
ST Secretarial, and Stenographic and Typing	17 (2100)	78 (8214)	35 (3059)	4 (653)	-	-	-	134 (14026)	12.0%
TR Translation	1 (87)	7 (369)	3 (119)	1 (27)	- (5)	-	-	12 (607)	1.1%

TABLE 15 (Cont'd)

Group	Level							Total	% of Total Number of Women on Maternity Leave
	01 and Lower	02	03	04	05	06	07 and higher		
WP Welfare Programs	1 (60)	- (166)	2 (145)	- (26)	- (18)	- (1)	- (1)	3 (417)	.3%
TOTAL	125 (10990)	335 (28252)	278 (22212)	317 (26054)	55 (5965)	7 (940)	1 (354)	1118 (94767)	100.0%
% of Total Women on Maternity Leave	11.2%	30.0%	24.9%	28.4	4.9%	.6%	.1%	100.0%	
% of Women Within Each Level on Maternity Leave	1.1%	1.2%	1.3%	1.2%	.9%	.7%	.3%		

Sources: Numbers of women on maternity leave obtained from Treasury Board Canada.
Numbers of women in the public service obtained form Public Service Commission of Canada.

Notes: [1] Information on the EX group is from the Senior Executive Programs Branch, PSC, and is current at October 1981. Some EXs were still SXs, so their SX level was used even though it may change upon conversion.
[2] Total may not add due to rounding.

Earnings of women who might claim benefits

The existing system of maternity benefits allows for payment up to 60% of the worker's previous earnings, with a maximum insurable earnings limit. The average earnings of women workers have been well below the maximum weekly insurable earnings limit ever since the program started. Average weekly benefits paid to maternity benefit claimants represent between 45% and 49% of the UI maximum weekly insurable earnings (see table 16).

Table 16

Maternity benefits related to earnings

	Average Annual Earnings of Full-time Women Workers	Average Weekly Earnings	Average Weekly Maternity Benefits Paid	Maternity Benefits as a % of Earnings	U.I. Maximum Weekly Insurable Earnings	Maternity Benefits as a % of U.I. Insurable Earnings
	$	$	$	%	$	$
1971	$5 232	$100.62				
1972			60.29		$150	40.2
1973	6 184	118.92	71.37	60.0	160	44.6
1974			78.83		170	46.4
1975	8 231	158.29	89.01	56.2	185	48.1
1976			97.69		200	48.8
1977	9 790	188.27	107.77	57.2	220	49.0
1978			117.59		240	49.0
1979	11 743	225.82	117.29	51.9	265	44.3
1980			129.95		290	44.8
1981					315	

Source: Statistics Canada, Earnings of men and women selected years 1967-79, Catalogue 13-577 and U.I. Administrative Statistics.

Earnings data for women workers generally indicate that in 1979, the average earnings of full-time workers who are women in the 25-34 year age group were $12 336. More than 72% of women in this age group, which might be considered the prime childbearing years, had earnings between $8 880 and $20 000 a year. Median earnings for the group were $11 980 (see table 17).

Table 17

Earnings of Full-time Women Workers

	1979							
	All Age Groups	19 and Under	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 and Over
	%	%	%	%	%	%	%	%
Under $500	0.6	0.3	0.6	0.6	0.5	0.7	0.8	
$500-999	0.5	0.6	0.2	0.6	0.3	0.6	0.8	
$1 000-1 999	1.4	3.0	1.5	1.2	1.7	1.5	0.6	
$2 000-3 999	3.2	8.7	2.6	2.5	3.3	2.7	3.3	
$4 000-5 999	6.8	18.6	8.2	5.1	6.7	6.0	4.8	
$6 000-7 999	11.5	21.1	15.9	9.3	9.9	12.0	8.5	
$8 000-9 999	17.1	23.9	22.9	14.1	16.1	15.3	18.1	
$10 000-11 999	17.4	10.5	21.4	16.8	16.3	17.6	17.3	
$12 000-14 999	18.8	7.6	16.0	22.9	18.4	17.1	20.5	
$15 000-19 999	14.5	3.6	8.0	18.6	14.5	16.0	16.3	
$20 000-24 999	5.5	1.3	2.3	5.9	7.7	6.5	5.6	
$25 000-& over	2.8	0.9	0.5	2.4	4.6	4.0	3.4	
Totals	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Average earnings	11 741	8 138	10 116	12 336	12 454	12 231	12 265	
Median earnings	11 034	7 788	9 843	11 980	11 404	11 270	11 506	

Earnings of Part-time Women Workers

	1979							
Under $500	13.2	22.0	7.7	10.3	11.6	10.9	16.0	18.3
$500-999	10.1	15.0	7.9	7.2	8.4	10.5	10.0	19.5
$1 000-1 999	14.9	21.6	15.9	12.9	10.4	12.1	11.2	17.9
$2 000-3 999	23.2	24.3	26.3	22.1	22.1	23.2	19.4	19.7
$4 000-5 999	14.8	9.5	17.1	16.0	18.2	15.7	16.2	5.8
$6 000-7 999	8.8	3.6	12.5	9.9	10.8	8.3	8.0	7.9
$8 000-9 999	6.0	1.5	5.9	8.6	7.2	7.8	6.2	3.2
$10 000-11 999	3.3	0.9	2.7	4.4	4.4	4.3	4.4	1.6
$12 000-14 999	2.7	0.8	1.8	4.0	3.1	3.1	4.8	2.7
$15 000-19 999	2.0	0.6	1.6	2.7	2.7	3.2	1.5	1.4
$20 000-24 999	0.6	0.1	0.4	0.9	0.5	0.3	1.3	1.2
$25 000-$ over	0.6	0.3	0.2	0.9	0.6	0.7	1.0	0.6
Totals	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Average earnings	4 201	2 385	4 233	5 103	4 779	4 709	4 847	3 315
Median earnings	3 019	1 604	3 407	3 770	3 773	3 424	3 324	1 679

Source: Statistics Canada, Income distributions by size, 1979, Catalogue 13-207, Table 72, p. 136.

On the question of whether or not the concept of fully-paid maternity leave might be expanded to include parental leave for fathers too, it is of interest to note that there is still a large gap between the earnings of men and women workers. Based on constant (1971) dollars, women workers in 1979 on average earned only 51.2% of the average earnings of men workers. (see table 18).

Table 18

Wage Gap Between Men and Women
Selected Years, 1971-79
Constant (1971) Dollars

	Average earnings		Female as % of Male
	Male	Female	
1971	7 056	3 307	46.9
1973	7 452	3 448	46.3
1975	7 809	3 755	48.1
1977	7 893	4 007	50.8
1979	7 835	4 013	51.2

Source: Statistics Canada, Income Distribution by Size, 1979, Catalogue 13-207 Table 70, p. 130.

In current dollar terms, a full-time woman worker in 1979 earned 63.3% of the average earnings of a man who worked full-time.

Table 19

Earnings of Men and Women who Worked 50-52 Weeks "Mostly Full-time"
Selected Years, 1971-79

	Women	Men	Women's Earnings as % of Men's
1971	5 232	8 770	59.6
1973	6 184	10 434	59.2
1975	8 231	13 674	60.1
1977	9 790	15 777	62.0
1979	11 743	18 537	63.3

Source: Statistics Canada, Earnings of men and women 1967-1979 Catalogue 13-577, Table 3.

A rough approximation of the current average earnings of a full-time woman worker may be calculated by adjusting the 1979 data for inflation, using increases in the Consumer Price Index of 10.1% in 1980 and 12.5% in 1981. The result is an average earnings figure of $14 545.

IV. COSTS AND FUNDING OPTIONS

In light of the foregoing discussion of a possible philosophical basis for a national system of fully-paid maternity or parental leave in Canada, together with the statistical profile of women workers who are the potential claimants of such benefits, it should now be possible to examine costs and funding options in some detail.

Maternity as a disability

In some circumstances, it might be possible to use private disability insurance coverage as a way of providing replacement income to mothers who take maternity leave. Such a system would be analagous to the pension plans that are provided by some employers for their employees. But just as the private pension system has not been able to provide adequate pensions for all employees, it would seem doubtful that private disability insurance to cover employees who take maternity or parental leave would be an adequate response to the desire to provide a national system of fully paid maternity leave.

Nevertheless, reform of the private pension system is now the subject of considerable debate in Canada, and by the same token, it may be possible to adapt and expand traditional views of disability insurance to meet the needs of women workers who must take leave for childbirth.

In fact, this approach has been taken in the United States by way of the Pregnancy Discrimination Act of 1978. It is important to note, however, the context in which this legislation was enacted.

Kamerman and Kahn have pointed out[38] that although the two-earner family has emerged as the dominant family type in the United

---

[38] Kamerman and Kahn, 1981, op. cit.

States, where 62% of mothers of school-aged children were in the labour force in 1979, it is only recently that the fact that many married women with children work has been acknowledged by society at large. According to these authors,

> the United States has neither an explicit labour market policy regarding women nor an explicit population policy. Furthermore, although rhetorical statements are made regarding children, the United States has no explicit child care policy and certainly none for families with very young children. Indeed, the U.S. policy seems to be that the absence of any policy is a good way of avoiding dealing with any possible value conflicts.[39]

These authors also state that there has been no interest in facilitating female labour force participation in the United States, and there is no acknowledgement in U.S. policy that child rearing contributes to the continuity and betterment of society. There is therefore no interest in subsidizing in any way the costs of child rearing. Given that this is the philosophical basis of the U.S. approach to maternity and care of infants, it is not surprising that private disability coverage plays a role in providing some income replacement for some women who take maternity leave.

The Pregnancy Discrimination Act (PDA) amended the 1974 Civil Rights Act to provide that "women affected by pregnancy, childbirth, or related medical conditions shall be treated the same for all employment-related purposes including receipt of benefits under fringe benefit programs as other persons not so affected but similar in their ability or inability to work". The legislation was enacted after two cases[40] in

---

[39] Ibid.

[40] Geduldig v. Aiello, 417 U.S. 484 (1974) and General Electric Company v. Gilbert, 97 S. Ct. 401 (1976).

which the U.S. Supreme Court ruled that failure to cover pregnancy in disability plans was not unlawful. The Court based its ruling on the argument that excluding pregnancy from disability coverage had nothing to do with gender because it was merely a division between "pregnant women and non pregnant persons". (The resemblance to arguments used in the Stella Bliss case[41] in Canada is striking.)

The Pregnancy Discrimination Act was strongly opposed by both business and the insurance industry on the grounds that the costs of including pregnancy in disability insurance plans would be enormous, and also that coverage for normal pregnancy would become a form of severance pay because many women would not return to work following childbirth.[42]

Insurance companies presented estimates that covering pregnancy in corporate paid sick leave plans would result in premium increases as high as 20%, and employers including pregnancy and disability in their medical and hospitalization plans for the first time were expected to face premium increases of between 3% and 4%.[43] Such estimates, presented to demonstrate the folly of the legislation, must obviously be treated with caution. While estimates of what the new law would cost employers

---

[41] Bliss v. Attorney General of Canada, 92, D.L.R. (3d) 1979 pp. 417-425 in which the Supreme Court of Canada upheld an appeal by the Unemployment Insurance Commission against the decision of an umpire who had found that Section 46 of the Act "authorizes discrimination by reason of sex". This section disentitles a woman from receiving regular UI benefits during the 15-week period from the eighth week before the expected week of birth to the sixth week after delivery.

[42] See Carol C. McDonough and Linda H. Kistler, "An Evaluation of the Costs of Pregnancy Disability", in Employee Benefits Journal, December 1981.

[43] Jerry Geisel, "Equal benefits for pregnancy can boost plan costs 20%" in Business Insurance, March 5, 1979.

varied from $190 million to as much as $1.6 billion (1979 estimates) it was also pointed out that it was impossible to get an accurate cost estimate because "no reliable surveys have been conducted revealing how much each company's benefit plan had to be revamped to comply with the legislation".[44]

It should be noted that U.S. employers were faced with the possibility of providing both a replacement income for those on maternity leave (equivalent to a paid sick leave), and the costs of providing for medical care and hospitalization as a result of pregnancy. Since hospitalization and medical care are already covered by provincial health insurance in Canada, the disability insurance approach in this country would be concerned only with the costs of providing replacement income to an employee on maternity leave.

Surveys of U.S. benefit managers[45] conducted in early 1980 revealed estimates by a majority of managers that health and major medical costs had increased by between 1% and 5% as a result of the PDA, although some reported increases as high as 25% and two firms reported cost increases of 47% and 60% as a result of having to provide for maternity care. Costs of disability coverage were generally up between 1% and 10% as a result of the PDA, with a minority of those surveyed reporting increases of between 11% and 25%.

Metropolitian Life Insurance Company presented data to the Senate Sub-Committee hearings in April 1977 projecting additional annual costs for pregnancy disability benefits of $611 million, and additional

---

[44]Jerry Geisel, "Regs require pregnancy benefit for wives" in Business Insurance, April 30, 1979.

[45]See Business Insurance, March 10, 1980.

pregnancy hospital and medical expense benefits of $1.12 billion for plans administered by insurance companies.

Although these seem like enormous increases, on a per capita basis, they do not appear exorbitant. Greenlaw and Foderaro calculate[46] that these sums translate into $7 per member of the entire U.S. work force annually for pregnancy disability, and $12.83 on an annual per capita basis for pregnancy hospital and medical expenses. The same authors report that Xerox, a firm with a very liberal pregnancy disability benefit program prior to PDA, indicated that in 1976, with 42 000 employees, (11 000 of them women) the total annual cost of its pregnancy disability leaves was $746 542 or $17.77 per employee per year.[47]

Studies of insurance company programs[48] revealed significant differences in the costs of PDA charged to clients. Cost differences apparently related to different actuarial assumptions on which premium costs were based. These assumptions could be expected to change as insurance companies become more experienced in working with coverage for maternity leave.

Where pregnancy leave is covered under disability plans in the United States, the benefits usually replace 60% of previous earnings, with some plans having a 66 2/3% replacement ratio. There are few instances where 100% of previous earnings are paid as benefits to those covered under the plan. The Xerox short-term disability plan, under which most pregnancy leaves would fall, replaced 100% of regular salary

---

[46]Paul S. Greenlaw and Diane L. Foderaro, "Some Further Implications of the Pregnancy Discrimination Act", Personnel Journal, January 1980.

[47]Ibid.

[48]McDonough and Kistler, op. cit.

(in 1977). Long-term disability benefits paid 70% of usual salary. Most insurers are reluctant to provide 100% replacement because they believe it offers a disincentive for the employee to return to work.

Some U.S. employers allow accumulated sick leave (at full regular salary) to be used by women who take pregnancy leave. (A recent decision by the Canadian Human Rights Commission indicates that employers under federal jurisdiction in this country may also have to do this.)

Passage of the PDA also raised the question of the length of the benefit period. Many employers had provided six weeks of pregnancy disability benefits, but allowed up to 26 weeks for other accidents or illnesses. Since under the PDA, the same benefits must be provided for all, employers were faced with the choice of extending the pregnancy leave beyond six weeks, or reducing the maximum leave period for accident or illness, (or both) to bring them into line.

McDonough and Kistler report[49] that their study of insurance companies revealed the average duration of pregnancy leave was about 11 weeks, regardless of whether the maximum benefit period was set at 13 weeks, 26 weeks or one year. They suggest that employers may be able to save on costs by setting the coverage period at 13 weeks, "since most women are able to return to work within that period following childbirth".[50]

Most insurers had no records of the percentage of women taking childbearing leave under disability benefit plans before the PDA was passed. But one company reported 4% of covered employees took this leave

---

[49] McDonough and Kistler, op. cit.

[50] Ibid.

in 1978.[51] (This is also the estimated percentage of women federal public servants in Canada who take maternity leave in any year, see page 43).

In Canada, because maternity benefits are provided through the unemployment insurance scheme, there is little incentive for employers to include maternity coverage in disability insurance plans. Sickness and maternity benefits under the UI program are financed entirely by the premiums paid by employers and employees. But when these benefits were introduced (in 1971), employers who already had insurance plans paying benefits to employees who were away from work because of illness were allowed a reduction on the premiums they had to pay to UI for sickness benefits. No such premium reduction was granted for maternity benefits. This was because employer-sponsored sickness benefit plans were integrated with the UI sickness benefit program so that, if an employee received benefits from the employer, UI sickness benefits were reduced accordingly. For maternity benefits, on the other hand, UI remained the "first payer", assuming the primary responsibility for the payment of these benefits. As a result, most of the employers who had offered maternity coverage (and there were few of them in any case) discontinued it.[52]

Those plans that had provided disability coverage for maternity generally allowed six weeks leave on the grounds that medical inability to work as a result of childbirth lasts for a relatively short time. Short-term disability coverage for other illnesses or disabilities generally allowed for benefits to be paid for up to 26 weeks.

---

[51] Ibid.

[52] According to Charles Black, Vice-President Health Insurance, Canadian Life and Health Insurance Association Inc. (CLHIA).

The level of income replacement under most private disability insurance plans in Canada is within the range of 66 2/3% to 75%, with most plans falling at the lower end of that range. Some plans vary the income replacement level according to length of service of the employee. One typical plan provides an income replacement level of 75% for a disabled employee with less than five years' service, and 90% for an employee with more than five years' service. These are rates for short-term disability. The same plan provided an income-replacement level of only 50% for employees with a long-term disability.

As in the United States, Canadian insurers apparently feel that if benefit levels are set "too high" there would be no incentive for the employee to return to work. In the plan outlined above, an employee who has been with the same employer for more than five years is presumably more likely to want to return to work than an employee with less service, and so apparently it is feasible to offer a higher income replacement level for disabled employees with longer service records.

Disability insurance plans often have a maximum limit on monthly benefits payable. The maximum for the Canadian Life and Health Insurance Association plan is $2 500 a month. But these limits are more likely to apply in the case of long-term disability. It would be unusual to have a cap on short-term disability benefits.[53]

Disabilities resulting in benefit claims are more likely to occur among older employees. Canadian insurers believe that at younger ages and relative to other disabilities there would be a high incidence of maternity. Since the cost of disability coverage to the employer is

---

[53]Information from Charles Black, CLHIA.

based on an age mix of the employees, it is thought that adding maternity coverage to the disability insurance plan would probably increase the cost significantly. Insurers claim that maternity costs are relatively high and that it is an expensive benefit in relation to other disabilities.[54] But since few disability plans now include maternity coverage, it is difficult to see how such claims can be substantiated. The feeling that the provision of maternity coverage would result in a much higher number of benefit claims does not appear to be supported by the information (already presented) on the percentage of women workers who claim maternity benefits under existing programs.

The Canadian Life and Health Insurance Association's survey of health insurance benefits in Canada gives data on the number of persons covered under disability insurance plans as well as the amounts paid out in benefits. But there is no information on the number of persons claiming benefits. If this information were available, it might be possible to predict whether the claim rate would be likely to increase significantly if maternity benefits were included in disability insurance plans.

In any case, in some jurisdictions, employers may soon have to offer maternity benefits as part of their disability insurance plans in the same way as they cover other short-term disabilities. The Saskatchewan Human Rights Code (Section 2(o)) states that "discrimination on the basis of pregnancy or pregnancy-related illnesses is deemed to be discrimination on the basis of sex". And the Saskatchewan Human Rights Commission has adopted the general principle that "since sex discrimina-

---

[54]Charles Black, CLHIA.

tion encompasses discrimination on the basis of pregnancy and pregnancy-related illnesses, the provision of benefits for these causes will be at least the same as that accorded for other comparable causes".[55]

The inclusion of the principle in the Saskatchewan legislation came about in much the same way as the Pregnancy Discrimination Act in the United States. A woman brought a complaint against her employer alleging that she was discriminated against because of her sex, contrary to Section 3 of the Fair Employment Practices Act, when she was denied disability benefits on the grounds that pregnancy-related illnesses were not covered by the company's disability policy. The Saskatchewan Human Rights Commission had to dismiss her complaint because of the ruling of the Supreme Court of Canada, in the Stella Bliss case, that discrimination on the basis of pregnancy was not discrimination on the basis of sex. As a result of the Saskatchewan case,[56] the Human Rights Commission of that province asked for clarification from the Saskatchewan Legislature, and Section 2(o) (referred to above) of the Code was the result.

Other provinces have not taken the same approach, however. In Ontario, female employees on maternity leave may be excluded from benefits under short-term or long-term disability plans, even though employees on other types of leave are covered. Proposals put forward in Manitoba, on the other hand, would provide that where sickness benefits are paid to employees who take a leave of absence for any reason, the same benefits must be available to employees who take a leave of absence

---

[55] Saskatchewan Human Rights Commission, Human Rights and Benefits in the 80's: An Interpretation of the Saskatchewan Human Rights Code as it Applies to Pensions, Employee Benefits and Insurance, November 1981.

[56] Lucille Leier v. CIP Paper Products Ltd., Saskatchewan, 1979 unreported.

for maternity. This does not necessarily mean that the maternity leave is a paid leave, but only that any sickness benefits provided by the employer during leaves of absence must also be available to those on maternity leave, whether the illness is related to pregnancy or not. The federal regulations allow employers to pay superior benefits to those on maternity leave than are given for other leaves.

The Saskatchewan Human Rights Commission says[57] that "while it may seem philosophically offensive to some to treat pregnancy itself as a disability, it has been established for some time in Canada that pregnancy leave is salutary and is legally required in order to protect the health of both mother and child. Where workers are insured against income loss due to other health-related causes, income loss due to pregnancy should be covered as well". The Commission made the following four proposals:

1. Actively at work pregnant employees will be provided benefits for both pregnancy-related and non-pregnancy-related disabilities in the same way as other employees.

2. Employees who become disabled from either pregnancy-related or non-pregnancy-related illnesses and who have not started pregnancy leave receive disability benefits for the period of their disability.

3. Employees who become disabled from either pregnancy-related or non-pregnancy-related causes during the leave period will be covered in the same way as other disabled employees.

4. Employees who are eligible for maternity leave under The Labour Standards Act will be provided with at least the same level of coverage as that of other employees on disability or sick leave plans for a period not to exceed 18 weeks.

The Commission also suggested that it would not be discriminatory for an employer to provide superior benefits for maternity

---

[57] Saskatchewan Human Rights Commission, op. cit.

leave than are supplied for other conditions under disability, sick leave or health insurance plans. This proposal gives protection against complaints to those employers who have established Supplemental Unemployment Benefit (SUB) plans (see next section) to supplement the maternity benefits available through UI, as well as those unions which have successfully bargained for full pay for women during maternity leave.

But the Saskatchewan Human Rights Commission points out[58] that a registered SUB plan can be integrated with existing disability and sick leave plans as follows:

2 week UI waiting period covered under disability or sick leave	15 week UI period topped up to disability benefit level or to 95%	1 week covered under disability or sick leave
18 weeks total maternity leave as provided in the Labour Standards Act		

In informal discussions, the Unemployment Insurance Commission apparently clarified that:

a) payment from a disability plan during the two-week waiting period before maternity benefits become payable will not be counted as earnings;

b) as long as paid maternity leave is not universally regulated under a provincial plan, UI is applicable;

c) a registered SUB plan in combination with disability coverage could offset employer costs quite significantly.

It becomes clear then that employers may have some interest in using disability coverage for maternity in this way, in that where they are committed to providing fully-paid maternity leave for some period of

---

[58] Ibid.

time, part of that commitment might be met through disability insurance plans. Thus private disability insurance plans, where income replacement ratios are typically 66 2/3% to 75%, or higher in some instances, might be used as a way of supplementing the maternity benefits already available under the UI program (at a 60% income-replacement ratio) in the same way as employer-sponsored private pensions supplement the public Canada/Quebec Pension Plan which has an earnings replacement level of 25% (up to maximum pensionable earnings).

Estimates of the cost of providing some form of fully-paid maternity leave in this way were prepared by William M. Mercer Limited for the Saskatchewan Human Rights Commission. On a national basis, the same methodology may be used to give an approximation of the cost of this type of program. It should be emphasized that the estimate is a very rough approximation because of the assumptions that have to be made in order to calculate it. The estimate may be arrived at as follows:

1. Percentage of employees covered by disability insurance 1980[59]:

a)	Number of persons covered by short-term disability plans for income-replacement (group plans) (Source: Data supplied by Canadian Life and Health Insurance Association, Survey of Health Insurance Benefits in Canada, 1980)	3 185 150
b)	Number of persons employed (Source: Statistics Canada, The Labour Force, Catalogue 71-001)	10 655 000
c)	Persons covered by group disability insurance as a percentage of those employed: Note: Disability data are not broken down by sex.	30%

[59]Note: 1980 data are used since this is the latest year for which disability coverage statistics and income data are available.

d) Assume that 30% of women employees are covered by group disability insurance plans.

2. Amount to be paid by disability coverage as supplement to UI maternity benefits

a) Average weekly earnings of a full-time woman worker (Source: Statistics Canada, Income distributions by size in Canada, 1980, Catalogue 13-207) — $232

Derived from Table 41, average earned income of female employee who worked 50-52 weeks in the year:
$12 069 ÷ 52: $232

b) Disability benefit at 66 2/3% of earnings: — $155 a week

c) Disability benefit at 75% of earnings: — $174 a week

d) Maternity benefits through UI (at 60%): — $139 a week

e) Difference to be picked up by short-term disability
- for a 66 2/3% replacement ratio: — $ 16 a week
- for a 75% replacement ratio: — $ 35 a week

f) To provide 18 weeks top-up along the lines of the Saskatchewan plan:

First two weeks and last week at 66 2/3% replacement when UI benefits are not paid:
3 weeks at $155 a week — $465
15 weeks of UI benefits to be topped up to 66 2/3% replacement: 15 x $16 — $ 240

Cost per claimant for a 66 2/3% replacement — $ 705

First two weeks and last week at 75% replacement when UI benefits are not paid:
3 weeks at $174 a week — $ 572
15 weeks of UI benefits to be topped up to 75% replacement: 15 x $35 — $ 525

Cost per claimant for a 75% replacement — $1 097

3. Total cost of implementing disability insurance coverage as a top-up to existing maternity benefits

a) Number of maternity benefit claimants under existing UI scheme (1980) — 107 336

(Source: U.I. Administrative Statistics)

b) Assume that 30% of those claimants would be covered under employer-sponsored disability insurance plans.

c) Number of claimants for disability top up (30% of 107 336) 32 200

d) Total cost for a top-up to 66 2/3% for 18 week leave period, 32 200 x $705 $22 701 000

e) Total cost for a top-up to 75% for 18 week leave period, 32 200 x $1 097 $35 323 400

Thus the total cost of paying pregnancy benefits under short-term disability plans would amount to $22.7 million if an income-replacement ratio of 66 2/3% is used or $35.3 million with a 75% income-replacement ratio. It should be noted that such coverage would provide benefits for only 30% of employed women (that is, the percentage of female employees who are assumed to have group disability coverage); it would provide them with the specified income-replacement level for a period of 18 weeks; the disability benefits would be used to top up existing maternity benefits payable through the unemployment insurance program.

It is clear from the methodology outlined above that many of the assumptions on which the calculation is based may be inaccurate. The total cost estimates should therefore be regarded as only very rough approximations, and since they refer to 1980 data, allowance should be made for escalation in wage costs since then.

Disability coverage used in this way obviously falls far short of a national system of fully-paid maternity leave. The biggest drawback to this approach would be the question of coverage. It would appear that

less than one-third of employed women would have access to employer-sponsored disability insurance plans. Coverage might be improved by offering tax incentives, or further UI premium reductions for employers who have disability plans covering maternity. This would imply moving away from the current policy of the UI program being the "first payer" for maternity benefits (see p. 77).

But even if coverage could be improved, there would still be questions of the length of the benefit period and the income replacement level. Experience in the United States indicates that the length of maternity benefit claims under private disability insurance plans averages about 11 weeks. Where pregnancy is treated as a disability in this way, it would be hard to justify a longer leave period and probably impossible to extend the coverage to fathers or adoptive parents. Where policy objectives include making it possible for both parents of very young children to combine work and family responsibilities, then the disability coverage approach is clearly inappropriate.

Income replacement levels are probably not as serious a problem as it might appear. Although most plans in Canada now fall in the 66 2/3% to 75% range, there are some with higher replacement levels. And experience in the United States demonstrates that a 90% or 100% replacement ratio is possible.

Finally, it should be noted that if the total cost of $35.3 million to provide 18 weeks of benefits at a 75% replacement ratio were spread over all those persons now covered by short-term group disability plans, it would amount to $11.08 per capita. The total cost estimate

for maternity benefits is just under 11% of total short-term disability claims of $325 million[60] paid in 1980 under group plans.

Supplemental Unemployment Benefits and Collective Agreements

The issue of fully-paid maternity and parental leave was expected to become a key issue in collective bargaining negotiations in 1982 as a result of the settlement won by the Canadian Union of Postal Workers (CUPW). The CUPW collective agreement, reached after strike action, provides for 17 weeks paid leave and the right to an additional 20 weeks unpaid leave. While the trade union movement sees legislation guaranteeing fully-paid maternity, paternity, adoption and child care leave as a long-term goal, there is some feeling that "in the short term, the only way parental rights are going to be recognized is through the collective bargaining process".[61]

A number of unions have successfully bargained for fully-paid maternity or parental leave for their members, including the public sector workers in the province of Quebec, and the British Columbia Government Employees Union. The benefit level is usually 93% of salary, which may be regarded as "full net wage replacement" (see p. 29, footnote 23). For public sector employees, it appears that about 7% of salary is accounted for by statutory deductions including contributions to the employer-sponsored pension plan.

The plan negotiated by the Quebec Common Front, covering 200 000 public sector workers in Quebec, representing about one-fifth of that province's female labour force, provides for 20 weeks of maternity

---

[60]Data from Canadian Life and Health Insurance Association, Survey of Health Insurance Benefits in Canada, 1980.

[61]John Calvert, "Parental Leave: Leave to love our children" in The Facts, Vol. 4, No. 1, Canadian Union of Public Employees, September, 1981.

leave at 93% of regular pay for those who qualify for UI maternity benefits. The employer tops up the 60% income replacement provided by UI for the 15 weeks during which these benefits are payable, and then pays 93% of regular wages for the following five weeks. Workers who do not qualify for UI maternity benefits receive 10 weeks of benefits at 93% of salary, paid by the employer and a further 10 weeks of unpaid maternity leave. Fringe benefits are continued by the employer during the leave period.

The collective agreement also includes the right to two years unpaid maternity and paternity leave, during which seniority continues to accrue and fringe benefits can be maintained if the employee choses to pay for them.

Collective agreements negotiated by the Canadian Union of Public Employees with the Canadian Broadcasting Corporation in 1981 provided for benefits equivalent to 93% of basic weekly salary to be paid by the employer during the first two weeks of maternity leave (when UI maternity benefits are not payable) and a supplementary benefit payable for the next 15 weeks to top up UI maternity benefits to an amount equal to 75% of weekly salary. The employer also agreed to provide an additional 35 weeks of leave without pay. Employees not eligible for UI maternity benefits get two weeks paid leave and up to 50 weeks unpaid leave.

Clerical workers who are members of the Public Service Alliance of Canada have a collective agreement with the Treasury Board which provides for benefits equal to 93% of weekly pay during the first two weeks of maternity leave, and a top-up to 93% during the next 15 weeks when UI

maternity benefits are payable. The employee is required to sign an agreement that she will return to work on the expiry of her leave and that she will remain with the employer for at least six months after her return. If she does not fulfill these conditions, then the agreement specifies that "she is indebted to the employer for the amount received as maternity leave allowance".[62]

Those employers who have agreed to fully paid maternity/parental leave then establish a Supplemental Unemployment Benefit (SUB) plan, registered with the Unemployment Insurance Commission, so that additional benefits paid by the employer during the maternity leave period are not regarded as "earnings" which would have the effect of reducing UI maternity benefits. Since 1979, with the implementation of changes to the Unemployment Insurance Act through Bill C14, paid maternity leave no longer counts as earnings in the first two weeks of maternity leave when no UI benefits are payable. As well, SUB plans may now be registered for maternity benefit top-up only. Before 1979, SUB plan payments could only be made if maternity and layoff due to shortage of work were covered in the same plan.

Almost 1400 employers have registered SUB plans with the Unemployment Insurance Commission, and not all were the result of collective agreements. Some employers have developed plans as a way of paying additional maternity benefits to highly-paid management level women, whose earnings are considerably higher than the maximum insurable earnings limit imposed on UI maternity benefits. Without such plans,

---

[62]Agreement between the Treasury Board and the Public Service Alliance of Canada, Clerical and Regulatory Group (all employees) expiry date January 11, 1984.

these women, who are regarded as valuable employees with a long-term commitment to the employer, would suffer a significant drop in income during the maternity leave period.

The SUB plan developed by The Manufacturers Life Insurance Company for its employees is a plan of this type. Benefits are not paid during the initial two-week waiting period designated by the Unemployment Insurance Commission, nor during any other weeks for which the employee may have been denied, or failed to apply for unemployment insurance maternity benefits. But during the period while the employee is receiving UI maternity benefits, the employer pays additional benefits to bring the total benefits received up to 60% of the employee's normal weekly earnings. The maximum period for which SUB benefits are payable under this plan is, by definition, 15 weeks.

It should be noted that employees whose net annual income, including UI maternity benefits and supplements, is more than one and one-half times maximum yearly insurable earnings, will have to pay back up to 30% of the UI benefit or 30% of the amount by which their income exceeded the threshold, whichever is less.[63] This provision was introduced in 1979. The calculation is made at the time the individual income tax return is filed, and the "net income" definition is the one specified in the Income Tax Act. The impact of this provision, regardless of whether there is a SUB plan, is that higher-earning women get less than the specified income-replacement ratio from maternity benefits.

---

[63]The Task Force on Unemployment Insurance recommended increasing the repayment rate to 50%.

In 1981, for example, maximum insurable earnings were $16 380. Anyone earning more than $24 570 (1.5 x $16 380) would have to pay back part of any unemployment or maternity benefits received. A woman whose net income for income tax purposes was $30 000 in 1981, who took 17 weeks of maternity leave, might have received the maximum benefit of $189 a week for 15 weeks, giving her a total of $2 835 in maternity benefits. Since her salary is over the threshold amount she would have to pay back either 30% of her benefits or 30% of the amount by which her income exceeded the threshold, whichever is the less. Since her income exceeds the threshold by $5 430, she would have to pay back 30% of benefits received, or $850.50. The remaining total benefit of $1 984.50 or $132.30 a week (for the 15 week benefit period) is probably equivalent to only about 22% of her usual weekly salary of about $600. And it amounts to only 42% of maximum insurable earnings of $315 a week. In other words, higher income earners do not even receive a 60% income replacement ratio on income up to the maximum insurable earnings limit.

Whether this is desirable from a policy point of view is an issue that should be given careful consideration in any discussion on expansion of the existing UI maternity benefits program to provide a fully-paid maternity or parental leave.

Because the provisions of individual SUB plans vary widely, it is impossible to estimate the total cost of providing a fully-paid maternity/parental leave through this means. The cost to a particular employer of providing benefits in this way will obviously depend on the percentage of female employees, and their earnings level, and whether it is agreed to include parental leave and not only maternity leave.

The Canadian Union of Public Employees (CUPE) estimates the cost to the employer of 26 weeks of fully-paid maternity leave at about three cents an hour, and 20 weeks fully-paid leave at two cents an hour. The maximum cost of six months parental leave for both parents is estimated at 7 1/2 cents an hour, assuming both parents made full use of the time.[64]

These estimates are based on the assumption that 1% of the total insured labour force makes use of UI maternity benefits (calculated from 1979 claim rates); that employers would pay the difference between UI maternity benefits and regular earnings for 15 weeks - an amount estimated to be roughly equivalent to six weeks' pay - and that they would pay regular earnings to the employee for the remaining 11 weeks. The total cost is estimated at 17 weeks of full pay, or less than one third of a year's earnings. Assuming an average wage rate of $9.00 an hour, the cost of 26 weeks fully-paid leave would be one third of 1%, or three cents an hour.

It is clear that significant variations in cost may result by varying the assumptions on which these estimates are based.

The potential cost of the CUPW settlement to the employer was estimated at two cents an hour per member of the bargaining unit. About 1% of the 23 000 postal workers took maternity leave in 1980.[65]

Regardless of the methodology used, where fully-paid maternity leave is achieved through SUB plans in the ways outlined above, the cost

---

[64]John Calvert, op. cit.

[65]Jean-Claude Parrot, President of CUPW, in Status of Women News, Winter 1981/82. National Action Committee on the Status of Women, Toronto.

to the employer may not be high. The fact that close to 1400 employers have already agreed to pay benefits through these plans is some indication that they are willing and able to undertake the cost that these programs entail.

However, there are obvious drawbacks to relying on the collective bargaining process and the adoption of SUB plans as a way of developing a national system of fully-paid maternity leave. Since only about one quarter of women workers are members of trade unions, the majority of women workers would not have access to the kind of paid leave provisions negotiated under collective agreements. It might be possible to persuade employers to adopt SUB plans, perhaps through some kind of tax incentive or other program, but there would still be the problem of national standards. It is evident from the variety of plans outlined above that some Canadian women would have access to better and more generous benefits that others, and this would probably be undesirable from a national policy perspective.

Finally, the collective bargaining and SUB plan approach places the entire burden of topping up existing UI maternity benefits on the employer.

Although Canada has not yet identified a clear philosophical basis on which it might adopt a national system of fully-paid maternity leave, it may well be considered that the cost burden should be shared between employers, employees and the government on the grounds that childbearing and care of infants is a social cost to which all should contribute.

In other countries, such as Sweden, employers do indeed bear most of the financial burden of providing fully-paid maternity or parental leave to their employees. However, the philosophy on which such an approach is based has been clearly established and is widely accepted (see Section II). Until there is some kind of consensus in Canada on the rationale for a national system of fully-paid maternity/parental leave, it may be difficult to secure acceptance of a national scheme that places most of the financial burden on employers.

This is not to say such a scheme would be impossible. A legislated approach, similar to that taken on paid holidays, would be one way of achieving the desired results. Such an approach could also solve the problem of national standards and universal coverage.

An Expansion of the Unemployment Insurance Program

Perhaps the simplest way to implement a national system of fully-paid maternity/parental leave would be through an expansion of the existing program of maternity benefits provided under the Unemployment Insurance Act. Maternity benefits now available under this program replace 60% of previous earnings up to the maximum insurable earnings limit. They are available for 15 weeks, after an initial two-week waiting period. To convert this program into a system of fully-paid leave, similar to those provided in the European countries discussed in Section II, would require an increase in the level of income replacement and probably an extension in the length of time for which benefits are payable.

In addition, there are a number of problems with the existing program that prevent many women from qualifying for benefits. These

problems were dealt with at some length by the Task Force on Unemployment Insurance in its report Unemployment Insurance in the 1980s.[66] The task force recommended the removal of these barriers and the extension of maternity benefits to adoptive parents. Although maternity benefits under the existing program are paid only to mothers, it suggested that in the case of adoptions, "benefits could be extended to either adoptive parent, although only one parent at a time could receive benefits". It estimated the total cost of these measures at $140 million, if fully implemented in 1983-84, assuming a national unemployment rate of 7.5%. It is necessary to make some assumption about the unemployment rate in order to determine the number of people who might claim regular benefits in conjunction with maternity benefits, and hence to estimate the total cost of the streamlining (described below). The task force points out that the estimates "are extremely sensitive to the assumptions made and will change if the assumptions themselves are altered".

The proposed changes were as follows:

- Elimination of section 46 of the UI Act which disentitles women from receiving regular UI benefits during the period when they are assumed to be eligible for maternity benefits - that is from eight weeks before the expected birth to six weeks after. The rationale for this section is the presumption that women are physically incapable of working during this period and therefore if they are unemployed, they cannot be considered "available for work" - a requirement for those who receive regular UI benefits. The task force said that "if maternity benefits, in effect, are no longer paid on the basis of physical incapacity in

---

[66] See especially Ch. 9.

a fixed period, it is also inconsistent to base the Section 46 disentitlement on such grounds".[67]

- Elimination of the "Magic 10" rule which specifies that in order to be eligible for maternity benefits, a woman must have been working around the time of conception.
- Introduction of the possibility of claiming either sickness or regular benefits in the 15 week period surrounding childbirth.
- Availability of maternity benefits to adoptive parents. (The task force said that "benefits could be extended to either adoptive parent although only one parent at a time could receive benefits". But the cost estimates implied no intention of extending these benefits to fathers, since they assumed that only women would benefit.)[68]

The cost of the various measures was estimated as follows:

Elimination of Section 46 and introduction of availability of either sickness or maternity benefits in the 15 week period surrounding childbirth	$95 million
Elimination of "Magic 10" rule	25 million
Extension of leave to adoptive mothers	20 million
	$140 million

The estimates assumed maternity benefit expenditures of $315 million in 1983-84.[69] Since maternity benefits are now funded entirely by contributions from employers and employees, the proposed changes would not impose an additional financial burden on the federal government.

---

[67]Employment and Immigration Canada, op. cit. p. 69.

[68]Employment and Immigration Canada, Detailed Estimates of the Impact of the Indicative Package, Ottawa, July 1981, p. E.5.

[69]For detailed methodology, see pp. E1-E8, Ibid.

The cost of extending the existing maternity benefits program beyond the "streamlining" outlined above may be calculated for various income replacement levels and different benefit periods. As well, it is possible to project future costs of an expanded program by making assumptions about participation rates and fertility rates.

Policy choices in relation to a national system of fully-paid maternity/parental leave may well be constrained by the cost of such a program. On the other hand, costs will vary widely depending on the combination of options chosen and the assumptions on which the cost calculations are based.

The following tables present cost comparisons of several possible policy options. The calculations were made by the UI Program Policy Development and Analysis Group within the Income Maintenance Program Analysis Directorate of Employment and Immigration Canada.[70] In order to avoid the distortional effect of inflation on the projections, all calculations are in constant 1981 dollars.

It was assumed that any changes to the existing program would probably not be fully operational until 1985, so this year was chosen for the first cost calculation. Projections were also made for the years 1990 and 2000. In each case, the cost of retaining the existing income replacement level of 60% of earnings up to the maximum insurable earnings limit was calculated for the purposes of comparison with other options. The other options selected were a 95% income replacement level with a limit of maximum insurable earnings, a 95% replacement level up to total

---

[70]Policy options and methodology were developed in consultation with Bernard Sutet, Director, and Dougal Aucoin, Chief. Calculations were made by Paul Touesnard.

earnings (that is without any limit), and a replacement level of 75% of usual earnings without limit. The 95% benefit level may be considered a "full net wage replacement" (see p. 29, footnote 23).

The benefit periods selected were the present 15 weeks, and an extended period of 26 weeks. Whether there would be a two-week waiting period before benefit payments begin is a policy question which does not affect the overall cost of the options considered below.

Under the existing program, a maternity benefit claimant must have worked 20 weeks in the 52-week qualifying period, while for those who claim regular unemployment benefits there is a variable entrance requirement of between 10 and 14 weeks, depending on the unemployment rate of the region where the claimant lives. The Task Force on Unemployment Insurance pointed out that the 20 week requirement for entitlement to maternity (and other special benefits) "creates a separate class of claimant, and appears to weaken the program's income protection role in these cases. It thus seems to impose on this class of claimant inequities which are even more pronounced in high unemployment areas where the regular entrance requirement is relatively low because of local labour market conditions. It may be justifiable on cost grounds, but it does not meet equity considerations".[71]

The cost estimates presented here show costs under the existing entry requirement for maternity benefits - that is 20 weeks - and also under the variable entry requirement of 10 to 14 weeks that is now applied to claimants of regular UI benefits. It should be noted that the task force recommended the application of a variable entrance

---

[71] Employment and Immigration Canada, op. cit.

requirement of between 15 and 20 weeks, depending on regional unemployment rates, to all claimants under the UI program, including those who claim maternity, sickness and other special benefits.

All the cost estimates presented below assume that the "streamlining" recommended by the task force (and described in detail above) is implemented.

In order to develop cost projections of the various policy options, it is necessary to make assumptions about participation rates and fertility rates so as to calculate the number of potential claimants under a system of f lly-paid maternity leave. The assumptions on which the cost calculations are based are presented in Table 20. The table should be read in conjuction with the following notes:

1. The number of women who claim maternity benefits each year is assumed to be a function of the number of births and the labour force participation rate of women of childbearing age. The number of potential claimants equals the number of births X the participation rate of women of childbearing age.

2. The number of women who actually claim maternity benefits is a function of program characteristics and program awareness on the part of women. Program experience in 1981 indicates that only about 45% of labour force participants who take maternity leave actually receive benefits. The take-up rate might be expected to increase with the

Table 20

Methodology for Costing Policy Options
for Fully-paid Maternity Leave

Year	Participation[1] Rate	Number of[2] Births (000s)	Potential[3] Claimants (000s)	# of Claims[4] (000s)		Duration (weeks)	Benefit Rates 1981 $			
				45%	70%		Insured Earnings 60%	95%	Total Earnings 75%	95%
1981	68.0	365	248	113	-	15.0	140	-	-	-
1985	72.5	392	284	128	199	15.0	140	225	190	240
1990	75.5	371	280	126	196	15.0	140	225	190	240
2000	81.0	328	266	120	186	15.0	140	225	190	240

Sources & Calculations

(1) Participation Rate and Labour Force Growth in Canada, Dept. of Finance, April 1980
Participation rate used is for the 20-34 age group.

(2) Statistics Canada, Cat # 91-520.

(3) Calculated by multiplying the participation rate by the number of births.

(4) Calculated by multiplying the claim rate by the number of potential claimants.

implementation of program designs providing easier access to benefits, and with increased public awareness that would be likely if an expanded program were implemented. A second potential claim rate of 70% was selected by way of comparison.

With the foregoing basic information, it is now possible to calculate program costs for the different options selected. These estimates are presented in Tables 21 and 22 below, where Table 21 represents the total cost of the program, and Table 22 shows the additional cost of adding the new options to the existing program of UI maternity benefits.

Table 21

Total Cost of Various Options for a National System of Paid Maternity Leave
$ million (constant 1981 dollars)

Year	Benefit Level	No Change	Enhanced Duration	Variable Entry Requirement 10-14 weeks	Variable Entry Requirement plus Enhanced Duration
1981	60% Ins.	237	-	-	-
1985	60% Ins.	269	466	418 (16)	724 (27)
	95% Ins.	432	749	672 (25)	1 164 (44)
	75% Total	365	632	567 (21)	983 (37)
	95% Total	461	799	716 (27)	1 242 (47)
1990	60% Ins.	265	459	412 (16)	713 (27)
	95% Ins.	425	737	662 (25)	1 147 (44)
	75% Total	359	622	559 (21)	968 (37)
	95% Total	454	786	706 (27)	1 223 (47)
2000	60% Ins.	252	437	391 (16)	677 (27)
	95% Ins.	405	702	628 (25)	1 088 (44)
	75% Total	342	593	530 (21)	919 (37)
	95% Total	432	749	670 (27)	1 161 (47)

Note: The figure shown in brackets represents the additional cost of extending the program to adoptive parents.

Source: Employment and Immigration Canada, Income Maintenance Program Analysis Directorate.

Table 22

Additional Cost of Expanding the Existing Program of UI Maternity Benefits to Provide Paid Maternity Leave
$ million (constant 1981 dollars)

Year	Benefit Level	No Change	Enhanced Duration	Variable Entry Requirement 10-14 weeks	Variable Entry Requirement plus Enhanced Duration
1981	60% Ins.	-	-	-	-
1985	60% Ins.	-	197	149 (16)	455 (27)
	95% Ins.	163	480	403 (25)	895 (44)
	75% Total	96	363	298 (21)	714 (37)
	95% Total	192	530	447 (27)	973 (47)
1990	60% Ins.	-	194	147 (16)	448 (27)
	95% Ins.	160	472	397 (25)	882 (44)
	75% Total	94	357	294 (21)	703 (37)
	95% Total	189	521	441 (27)	958 (47)
2000	60% Ins.	-	185	139 (16)	425 (27)
	95% Ins.	153	450	376 (25)	836 (44)
	75% Total	90	341	278 (21)	667 (37)
	95% Total	180	497	418 (27)	909 (47)

Note: The figure shown in brackets represents the additional cost of extending the program to adoptive parents.

Source: Employment and Immigration Canada, Income Maintenance Program Analysis Directorate.

Notes to Tables 21 and 22

1. The column headed "no change" assumes that the existing entrance requirement of 20 weeks for maternity benefits will be retained; that benefits will be paid for a period of 15 weeks; and that only 45% of potential claimants will actually receive benefits.

2. The column headed "enhanced duration" assumes that the 20 week entrance requirement will be retained; that benefits will be paid for a maximum of 26 weeks; but that the take-up rate will remain at 45%.

3. The column headed "Variable Entry Requirement 10-14 weeks" assumes that a variable entrance requirement of 10-14 weeks will replace the existing 20 week requirement; that benefits will be paid for 15 weeks; and that 70% of potential claimants will receive benefits.

4. The column headed "Variable Entry Requirement plus enhanced duration" assumes that a 10-14 week variable entrance requirement will replace the existing 20 week requirement; that benefits will be paid for 26 weeks; and that 70% of potential claimants will receive benefits.

5. The total cost of benefits in any given year is equal to the number of individuals X average duration (weeks) X average weekly benefit rate.

6. Program costs for the year 1981 are calculated as follows: 113 000 individuals X 15.0 weeks X $140/week = $237 million.

7. The program costs shown do not represent the total amount paid out in maternity benefits during the year but rather the total amount paid to people who enter the system during the year. No attempt is made to estimate either the total number of people who receive benefits in each year (a measure of "stock" rather than a "flow") or the duration of these benefits. As a result, the number of individuals used is the number of initial claims, not the number of beneficiaries.

   One reason for taking this approach is to avoid the double counting of those who start their maternity leave in one year and carry it over into the next.

   The methodology indicates the flow of people into maternity leave rather than the number of people on leave at any particular time. The 1981 cost estimates therefore differ from the costs published by Employment and Immigration Canada in its UI Administrative Data.

8. The estimated cost of extending the program to adoptive parents was calculated on the basis of the same assumption made by the Task Force on Unemployment Insurance.[72]

9. No attempt was made to calculate the cost of making the paid leave available to all parents rather than to mothers only. It might be expected that in view of the large gap between male and female earnings, paying benefits to fathers could add significantly to the cost of the program. However, on reflection, this assumption is not necessarily valid. Swedish experience indicates that in the early years of a paid parental leave program, few eligible fathers took advantage of the program (see Table 4). By the fifth year of the program less than 15% of eligible fathers claimed benefits, and most of those were married to high-earning women. It therefore seemed reasonable to assume that paid parential leave would not be significantly more expensive than paid maternity leave.

---

[72] Employment and Immigration Canada, Detailed Estimates of the Impact of the Indicative Package, July 1981, page E. 8.

The results of the cost calculations presented in Table 21 and 22 may be summarized as follows:

- A national system of fully-paid maternity leave, replacing 95% of earnings up to the maximum insurable earnings limit, and paying benefits for 26 weeks would cost approximately $1 164 million (in 1981 dollars) -- or about $895 million more than would be paid out in maternity benefits under the existing program in 1985. Another $44 million would be required to expand the program to adoptive parents.
- Total program costs including benefits to adoptive parents would be reduced to $1 132 million (in 1981 dollars) in the year 2000 as a result of levelling-off of participation rates.
- If no maximum earnings limit were placed on the 95% income replacement ratio, the total cost of the program would be about $1 242 million, with an additional $47 million being required to extend it to adoptive parents.
- Retention of the existing 60% benefit level for UI maternity benefits and the 20 week entrance requirement, but extension of the benefit period from 15 weeks to 26 weeks would cost about $197 million more than the current program costs.
- A maternity leave program paying benefits for 26 weeks at 75% of previous earnings with no maximum limit would cost about $714 million (in 1981 dollars) more than the existing UI maternity benefits when the program is fully operational. An additional $37 million would be required if adoptive parents are included.

- Retention of the 20 week entrance requirement, but increasing the benefit level to 95% with a maximum insurable earnings limit and extending the benefit period to 26 weeks, would cost about $480 million more than the existing program costs.

It is clear from the above estimates that major variations in cost result from changes in assumptions and in various terms and conditions under which benefits would be paid. A change in the entrance requirements, for example, can make a difference of $400 million in the cost. A program to pay benefits for 26 weeks at 95% of earnings, with a maximum insurable earnings limit, for example, would cost $480 million more than the existing program if the present 20-week entrance requirement were retained, but $895 million (more than the existing program) if a variable entrance requirement of 10-14 weeks is imposed.

Assumptions about take-up rates will also have a major impact on cost estimates. Although only about 45% of potential claimants received maternity benefits under the existing UI program in 1981, some of these estimates assume a 70% take-up rate. This figure, of course, does not represent either an upper or lower limit to the claim rate and hence to program costs. There is simply no way of predicting accurately what percentage of those eligible will actually claim benefits.

The existing system of maternity benefits is financed entirely from contributions made by employers and employees, with employees paying $1.65 for each $100 of weekly insurable earnings. The employer pays 1.4 times the employee rate (or $2.31 per $100 of earnings in 1982). It has

been estimated that an increase in employee premiums of 5 cents per $100 of insurable earnings, along with the resultant 7 cent increase in employer premiums (1.4 times the employee rate) generates about $150 million in revenues to the UI fund. Just what kind of premium increase would be required to finance the various policy options outlined above would depend on whether the federal government contributed to the program.

The entire UI program in 1980, including regular unemployment benefits and special benefits such as sickness and maternity, cost $4.8 billion, of which $3.8 billion or almost 80% was financed by the private sector.[73] In relation to the financing of the entire program, the task force said that an increase in the government's share of the program from its present level would raise the proportion of program funds gathered through the progressive vehicle of taxes and increase the program's redistributive effects. A greater tax-based program share would also reduce any disincentive to hire workers which may be implicit in payroll taxes in general and UI premiums in particular. (Payroll taxes raise the cost of employing workers compared to that of using capital. They may also inhibit employment growth in favour of more use of machinery and equipment.)[74]

Some of the same arguments may be used in relation to the disincentive employers may have to hire women of childbearing age if payroll taxes for maternity benefits are set at high levels. However, as already mentioned, these disincentives may be lessened if benefits are

---

[73]Task Force on Unemployment Insurance, op. cit.

[74]Ibid.

payable to fathers as well as mothers. If paid maternity/parental leave is to be based on the assumption that childbearing is a social cost which should be borne by all members of society, and that such leave is an integral part of government policies on equality for women in the work-place, then an argument can be made for the federal government to share in the cost of that paid leave through a contribution from general revenues. This is the principle adopted in the western European countries (see Section II).

The task force recommended that the federal government should pay a fixed share of 15% of the cost of all programs provided through UI, including maternity benefits, although in view of high federal deficits and increased restraint on government spending, this might be difficult.

Assuming no change in the current funding arrangements for maternity benefits (that is no contribution from government revenues), an extended program to provide 95% of earnings for 26 weeks, with a variable entrance requirement of 10 to 14 weeks and a limit of maximum insurable earnings would require an increase in employee contributions of about 31 cents per $100 of insurable earnings, and an increase in employer contributions of 1.4 times that amount, or about 43 cents per $100 of earnings. These amounts represent an increase of 18.8% for employees and 18.6% for employers. The total increase of 74 cents would generate about $930 million in additional revenues, while the incremental cost of this policy option (see Table 22) is estimated at $939 million including adoptive parents.

From an employer's point of view, for a firm with 100 employees who all made above the maximum ($350) in weekly insurable earnings, the

additional cost of UI premiums directly attributable to the expanded maternity benefit program would be about $7 800 annually, or about $78 per employee. Assuming all employees earn the maximum weekly insurable earnings ($350 a week), this represents 0.4% of total payroll costs. Where a substantial proportion of employees earn above the maximum, the premium increase would constitute an even smaller percentage of total payroll. The additional cost of this policy option to an employee earning at or above the maximum insurable earnings level would be about $56 a year, that is 0.3% (or less) of earnings.

These cost estimates are based on 1982 contribution rates of $1.65 per $100 of insurable earnings for employees and $2.31 for employers.

By way of comparison, suppose that a firm with 100 employees earning at or above maximum weekly insurable earnings has negotiated a SUB plan with its employees. We may assume that the plan provides for maternity benefits of 95% of salary for the first two weeks of leave (when UI maternity benefits are unavailable) and a top-up of UI maternity benefits to 95% of salary for the next 15 weeks. The total cost to the employer if only four employees take maternity leave in one year would be approximately $9 000.

In other words, this employer would pay more to provide fully-paid maternity leave for only four employees for 17 weeks each, than it would cost to make increased contributions to an expanded UI program that could provide fully-paid maternity leave to all eligible employees for 26 weeks each.

If the federal government were to contribute 15% of the cost of UI maternity benefits, as the task force recommended, then the following calculations may be made:

To provide parental leave at 95% of earnings for 26 weeks with a variable entrance requirement of 10 to 14 weeks and a limit of maximum insurable earnings would cost a total of $1 208 million in 1985 if adoptive parents are included. The cost to the federal government if it contributed 15% would be $181.2 million (in 1981 dollars).

The incremental cost of this option (that is over and above the existing maternity benefits program) would be $939 million. Assuming that 15% of this is paid by the federal government, it would be necessary to generate an additional $798 million through premiums paid by employers and employees. This would require an increase in premiums paid by employees of approximately 27 cents per $100 of insurable earnings and an increase in employer premiums of about 38 cents per $100 of insurable earnings. These amounts represent a 16.4% increase in employee premiums and a 16.5% increase in employer premiums above the 1981 levels. Employee premiums would rise from $1.65 per $100 of insurable earnings to $1.92, and employer premium would rise from $2.31 per $100 of insurable earnings to $2.69. Thus an employee earning at or above maximum insurable earnings would have to pay an additional 95 cents a week to cover the cost of fully-paid parental leave, matched by an increase of $1.33 a week from the employer. The additional cost per year to our hypothetical employer with 100 employees earning at or above maximum insurable earnings would be $6 916 or $69.16 per employee.

The Cost of Replacing Absent Employees

In all of the possible options explored above, no attempt has been made to estimate the cost to an employer of replacing a worker who is away on maternity or parental leave. Whether an employer would have to hire a temporary replacement for the absent worker would depend on the nature of the work, the workload of the other employees in the group, and the duration of the absence.

While the cost of replacing the absent worker is often raised by those who oppose fully-paid maternity leave, such arguments do not seem to be used against paid holidays, paid sick leave, or other types of leave.

Despite the rather extensive literature on paid maternity/parental leaves in other countries, the cost of replacing absent workers does not seem to be raised as a cost issue. In Canada, at least in the federal public service, experience with language training under the Official Languages Act might be expected to serve as a guide. Employees who take full-time language training are absent, on average, for 27 to 28 weeks[75] — equivalent to the length of time that might be considered for fully-paid maternity leave. Until about two years ago, funds were made available to departments to replace those employees away on language training. However, government restraint programs resulted in the abolition of this special allocation.

Treasury Board officials say that most departments try to replace absent employees from their own resources, either by assigning

---

[75]According to the Director of Program Evaluation at Treasury Board, Canada.

the work to other employees in the group, or assigning another employee temporarily to do the work of the absent person. Apparently, only in rare instances would a temporary employee be hired to replace a worker absent on language training. Where an employee is given an "acting appointment" to fill the position of someone away on language training, the employee is paid at the higher level for the duration of the acting appointment. The cost to the employer is thus the difference between the employee's usual salary and the acting pay.

While this procedure might not necessarily be appropriate for all employers, it is clear that practice would vary from one employer to another, making it difficult to calculate an overall cost figure for temporary replacement of workers absent on paid maternity/parental leave. However, it should be emphasized that the "incidence" of maternity among women workers as a group may be much lower than many employers believe. Data presented in Section III indicate that the percentage of female employees who take maternity leave in any year may be about 4%, but that in any group of employees where women are represented in the same proportion as they are in the work force as a whole, those away on maternity leave at any particular time may represent between 1% and 2% of the total workers employed.

Although these estimates are only rough approximations, they imply that replacement costs, if they are incurred at all, may not be high in relation to total payroll (particularly in view of the fact that women's wages, on average, are much lower than men's).

V. IMPLEMENTING A NATIONAL SYSTEM OF FULLY-PAID MATERNITY/PARENTAL LEAVE IN CANADA

Without doubt, there is increasing pressure for fully-paid maternity leave, particularly in view of the success of some trade unions in negotiating such leaves as part of their collective agreements with employers. The origin of this pressure is not hard to find. The two-earner family is now the norm in Canada. And the data on women's labour force participation provide dramatic evidence of this relatively recent development:

- In the prime childbearing years of 25 to 34, about 66% of women are in the labour force. The participation rate of this group is higher in some provinces, and in the province of Ontario it has reached 70%.
- For all women between the ages of 25 and 44, 65% are in the labour force, and the labour force participation rate of this group in Ontario is just over 70%.
- Women no longer leave the labour force in significant numbers during their childbearing years. The participation rate of married women in the age group 25 to 34 is actually higher than the participation rate of the same age cohort five years earlier.
- Almost 45% of mothers with children under the age of three now participate in the labour force. The participation rate of this group has increased by 40% in the past five years.
- The labour force participation rate of women in the age group 25 to 34 has increased by over 68% since 1970. (The average age of maternity benefit claimants under unemployment insurance is 27 years.)
- The fertility rate in Canada at present is 1.8, or below zero population growth.

- Labour force projections for the next 15 to 20 years indicate that by the year 2000, 80% to 85% of women in the childbearing years (aged 20 to 44) will be in the labour force.

Although these data demonstrate clearly the nature of women's attachment to the labour force, much of the current debate on fully-paid maternity leave highlights the fact that many employers, and indeed policy makers have not yet recognized the major changes that have already taken place in Canadian society. What has been called "the tension between work and family life"[76] is now a fundamental problem for industrialized countries, and Canada is no exception. Kamerman and Kahn (1981) have pointed out that where there is no clear national policy on reconciling work and family life, some women may work and not have children, while others "attempt both and 'manage', often at serious cost to themselves -- and their children, husbands and families. The consequences are borne by all the individuals involved as well as by society at large. The consequences for society, thus far, are too rarely noted."[77]

The policy challenge, say these authors, is to respond in some way to the strain created for working mothers, their families and their children, and to make it possible for all adults who expect to -- or want to -- bear and rear children (and societies need children if they are to survive) to combine work and family responsibilities.

A major part of such a policy must be to ensure that working mothers and their families do not suffer a significant drop in income as

---

[76] Kamerman and Kahn, 1981, op. cit.

[77] Ibid.

a result of childbearing. Because it only provides a 60% income replacement ratio, the existing program of maternity benefits payable through the unemployment insurance scheme does not meet this test. This is evidenced by the fact that so many workers are now asking employers to supplement these benefits to bring them up to full net wage replacement for workers on maternity leave. That so many employers have responded to these requests and have set up Supplemental Unemployment Benefit Plans indicates that there is at least some support among employers for the concept of fully-paid maternity/parental leave.

Fully-paid maternity leave already exists in Canada, then. But so far, it is usually only available to those trade union members who have managed to negotiate SUB agreements for maternity benefits with their employers. And even if such agreements were a standard feature of all union contracts, the majority of women would not have access to fully-paid maternity leave, since only about one-quarter of women workers are members of trade unions.

As well, this approach to paid leave for childbearing and infant care places the entire cost burden on the employer, who must supplement the maternity benefits already available through the unemployment insurance scheme to bring them up to full net wage replacement for the period of the leave. It then becomes more costly for the employer to pay supplementary benefits to even three or four employees who may take 17 weeks maternity leave in any year, than it would be to pay increased contributions to an expanded UI program which would provide full net wage replacement for 26 weeks for all employees who might take the paid maternity/parental leave. There is also a concern that if the

employer alone bears the cost, then there must be some guarantee that the employee will return to work for a specific period of time or accept liability to the employer for the supplementary benefits received.

It seems clear that employers who have already implemented SUB plans for maternity, as well as those who now face demands from their employees to implement such plans, may have some interest in a national plan for fully-paid maternity/parental leave where the costs would be shared between all interested parties - employers, employees and society as a whole. And from the employee's point of view, those working women who are not unionized -- and the majority of women in the labour force are not union members -- need access to a national plan that will ensure they are not penalized financially for exercising their childbearing function.

Such a national plan can only be established if there is government involvement. The federal government is already committed to policies designed to ensure the equality of women in the workplace. Equal opportunity, affirmative action, the possibility of contract compliance, equal pay for work of equal value, special training for non-traditional occupations, and other measures have already been implemented. Yet women will not be able to achieve equality in the workforce unless they can fulfill their childbearing function without penalty. The provision of a national system of fully-paid maternity leave is thus an integral part of any national commitment to full equality for women in the workforce.

But national policy must go beyond this if it is to resolve the tensions between work and family life and make it possible for all adults to combine work and family responsibilities.

In Canada, as in most industrialized countries, since the two-earner family is now the dominant family type, it can be expected that most adults will spend most of their lives in the paid labour force. The prime labour force, therefore, will increasingly consist of married adults and their children, and policy choices must take this into account.

While some couples may still choose the traditional roles, where one spouse stays at home and the other is in the workforce, these couples are already in the minority, and their number is likely to continue to decline. Policy makers are therefore probably justified in taking the approach that "the society does not owe an equal standard of living to the families that prefer to trade the home contributions of one partner against income from work".[78] In terms of paid maternity/parental leave, this implies that benefits would only be paid to those with a demonstrated attachment to the labour force.

Governments, of course, may have reasons for becoming involved in the establishment of a national system of fully-paid maternity leave other than to ensure the full equality of women in the workplace and to help all adults combine work and family responsibilities without penalty. Countries have attempted to use maternity leaves and benefits to achieve a variety of objectives, including:

- removing women from the work force in times of high unemployment;

---

[78] Kamerman and Kahn (1981) op. cit.

- saving money on day care;
- increasing the birth rate;
- encouraging parents to have more than one child;
- perpetuating traditional sex roles for men and women.

Although the philosophical basis for a fully-paid maternity/parental leave has not been clearly articulated in Canada, there is no reason to believe that either public pressure or government intention would lead to the adoption of any of the above objectives as a philosophical basis for policy in this area. At the same time, in the light of policy initiatives already taken, it seems reasonable to assume that the federal government's stated com tment to full equality for women in the workplace would be the logical basis for the establishment of a national system of fully-paid maternity leave in Canada. And that since Canadian society has already reached the stage where the two-earner family is the norm, it would also be reasonable to expect that policies take into account the urgent need to assist parents, both mothers and fathers, to combine work and family responsibilities so that neither parents nor children suffer adverse consequences.

With this as the philosophical basis, the choice of policy options becomes clearer.

Perhaps the first principle that should be established is to whom benefits will be paid. It has already been suggested that benefits under a fully paid maternity leave program not be paid to those who have no labour force attachment for the philosophical reasons outlined above. (Cost may also be a consideration here.) There is also a strong case to

be made in favour of paying benefits to fathers and/or mothers. Kamerman and Kahn (1981) have pointed out that

> any parental benefit in which eligibility is restricted to women functions almost by definition to reinforce traditional roles for women and therefore keeps women in an inferior position in the society at large... The same is true for maternity leaves or child care leaves limited only to women. Such benefits, while offering some kind of protection, continue to assign to women the primary responsibility for home and family tasks and as a result leave them overburdened generally and also at a significant disadvantage in the work world.[79]

While experience in Sweden, for example, has shown that it may be difficult to persuade fathers to use parental leave benefits, even when they are available, it is nevertheless an important question of principle that they be made available to both mothers and fathers and that it be made clear that fathers are expected and encouraged to make use of them. This principle becomes particularly important in an environment where it is claimed that implementation of fully-paid maternity leave would result in discrimination against women of childbearing age. While such discrimination could theoretically be prevented by human rights legislation, the potential for employer discrimination would be minimized if paid leave were available to either or both parents.

The same principles should be applied to the parents of adopted children. The Task Force on Unemployment Insurance dealt with this question and suggested that "payment of maternity benefits on the basis of child care, therefore, would apply to both natural and adoptive parents to avoid discriminatory application of the provision".[80] It recommended

---

[79]Kamerman and Kahn, 1981, op. cit.

[80]Employment and Immigration Canada, op. cit.

the extension of maternity benefits under the existing UI program to adoptive parents and suggested guidelines that might apply according to the age of the adopted child and whether the adoption results from a second marriage.

A second decision to be made is the length of the leave period for which full net wage replacement will be provided. The existing maternity benefits program, paid through the unemployment insurance scheme, has already moved away from the idea of income replacement for a mother while she is physically incapable of work (see Section III). The 17 week benefit period (including the two-week waiting period) now provided through UI, is obviously intended to allow the mother a brief period to care for the infant after birth. However, it is not long enough to allow for early bonding between parent and child. As well, adoption agencies may require a parent to be at home with a newly-adopted infant for up to six months.

The paid leave period adopted by other countries varies from 12 weeks to one year. Some jurisdictions in Canada have suggested an 18 week leave period under human rights legislation, while some collective agreements provide for 20 weeks fully-paid leave. The Canadian Labour Congress has suggested nine months fully-paid parental leave should be available to all workers. The option explored in some detail in this paper is a leave period of 26 weeks. While longer leave periods would be more costly, it should also be emphasized that there may be serious disadvantages to workers if the leave period is set too long. (See Section II and particularly the discussion of Hungary's program.)

Three possible funding options for a national system of fully-paid maternity/parental leave were explored in some detail in Section IV of this paper. The relative merits of each option may be summarized briefly:

Maternity as a disability. This approach would use private disability insurance schemes, provided by employers, to top up maternity benefits now provided through the unemployment insurance scheme. While this might be less costly to employers than the straight SUB plans which many firms have implemented, there are serious disadvantages. Less than one-third of working women would be covered; income replacement levels would probably not be adequate; treating pregnancy as a disability would limit the length of the leave period and preclude the payment of benefits to fathers and adoptive parents.

Supplemental Unemployment Benefits and Collective Agreements. Where fully-paid maternity leave now exists in Canada, it has usually been negotiated by trade unions as part of their collective agreements and implemented by employers through SUB plans registered with the Unemployment Insurance Commission. Many employers appear willing to provide benefits through these plans. However, since less than one-third of working women are members of trade unions, this option could not deliver a national system of fully-paid maternity/parental leave unless such programs were made mandatory for all employers. As well, it places the major burden for financing the leave on the employer. It would be less costly for employers to pay increased premiums to the UI plan so that it could be expanded to provide fully-paid leave to all eligible claimants.

In addition, the wide variety of terms and conditions of SUB plans means there are no national standards for length of the leave period or for income replacement ratios. While it might be possible to establish these through labour standards legislation, there would still be variations between federal and provincial jurisdictions. And if it is agreed that childbearing and the care of infants is a social cost to which all should contribute, there may be grounds for arguing that employees and governments as well as employers should contribute to an expansion of benefits beyond those now provided by the unemployment insurance scheme.

An expansion of the Unemployment Insurance Program. There is already a national program to pay maternity benefits equivalent to 60% of earnings (up to maximum insurable earnings) for a period of 15 weeks. It would be relatively easy to convert this program into a national system of fully-paid parental leave by increasing the income replacement ratio, extending the leave period and making the benefits available to fathers and to adoptive parents.

There are other options that have not been discussed in any detail in this paper. They include conditional grant programs, under which the federal government would agree to make payments to those provinces that establish programs meeting federal conditions. Legal opinions vary as to whether the federal government can impose conditions such as eligibility criteria and length of leave, as well as level of benefits, in effect regulating an area which might be considered to be within provincial jurisdiction. Such jurisdictional questions are beyond the scope of this paper.

A conditional grant program would imply that the costs of a national parental leave program would be borne jointly by federal and provincial governments. Existing government deficits and criticism of high levels of government spending are likely to make such an option politically unacceptable.

Administrative arrangements would probably prove complicated, and again, it places the funding burden on only one of the interested parties -- this time the government rather than the employer.

The possibility of tax incentives for employers to establish fully-paid maternity leave programs has also not been examined in any detail in this paper. There is reason to believe, however, that such an approach would be unlikely to achieve the desired policy objective. The Parliamentary Task Force on Employment Opportunities for the '80s examined the question of tax incentives to employers to encourage the implementation of training programs for skilled trades. In a dissenting view on the levy/grant system for skilled trades training, David Orlikow, M.P., pointed out that "300 000 employers -- one-third of all employers -- are in a position where they pay no taxes". He also suggested that while tax incentives could be deferred over a number of years, "such incentives would not be in the best interest of small businesses as cash flow is a problem for such businesses".[81]

Again, an incentive program does not ensure that the paid leave is available to all. Only those whose employers decided to respond to the incentive would have access to the leave.

---

[81] Parliamentary Task Force on Employment Opportunities for the 80s, Warren Allmand, M.P., Chairman, Work for Tomorrow, House of Commons, 1981.

Would an expanded UI program be acceptable?

Although an expansion of the existing maternity benefits program under the Unemployment Insurance Act appears the most appropriate way to achieve a national system of fully-paid maternity/parental leave, the question remains whether such an expansion would be acceptable.

Although there has been some discussion of whether maternity benefits (and other benefits such as those paid for sickness) should be part of the UI program at all, the Task Force on Unemployment Insurance concluded that "surveys of public attitudes show broad support for the presence of maternity benefits as part of UI".[82] A survey carried out in 1980 found that only 11% of those surveyed were opposed to these benefits being paid through the UI program.[83]

At the moment, however, the income replacement ratio for maternity benefits is the same as that paid for regular unemployment benefits and for other benefits available under the UI program. Adoption of a 95% replacement rate for maternity benefits while other benefits remained at 60% might raise questions of equity. The issue is highlighted by the comment of a well-known labour reporter. "There is also the question, sacrilegious though it may be in terms of the women's movement, whether women who are on leave because they are pregnant should receive more as part of a social policy than family breadwinners who are unemployed."[84]

---

[82] Employment and Immigration Canada, op. cit.

[83] Goldfarb Consultants, An Evaluation of Canadians' Attitudes Towards Unemployment Insurance, Canada Employment Centres, and Immigration, Research Report for Employment and Immigration Canada, November 1980.

[84] Wilfred List, "Paid maternity leave becoming more important in negotiations", Globe and Mail, December 14, 1981.

The comment reflects all the concerns and misunderstandings about paid maternity leave discussed at length in this paper. Since it also probably reflects views that may be widely held, the comment should not be dismissed as out of hand. In reply, it should be pointed out that women (who may be pregnant) are "family bread-winners" -- that the role is no longer confined to their husbands; that the leave is not just "because they are pregnant" but to allow for care of and bonding with the newborn infant; that such care and bonding are in the interests of society as a whole and not just the mother's whim; and that since society accepts childbirth and care of infants as a social risk and not merely a private choice, it intends to make sure that those who undertake this function, whether they are mothers or fathers, will not be penalized financially. Finally, this policy question is of concern not only to "the women's movement", but to our entire society, since we need healthy children if we are to survive.

All of these issues have been dealt with elsewhere in this paper. However, it is clear that if paid parental leave is to be made available through the UI program, it will be crucial that the policy rationale is clearly articulated and well understood in order to ensure public support.

A second question, if paid parental leave is implemented through an expansion of the existing maternity benefits program, is whether the present limit of maximum insurable earnings should be retained. The cost estimates presented in Section IV showed options both with and without a maximum limit. Most of the European countries discussed in this paper impose some kind of ceiling on maternity or

parental leave benefits. The policy decision for Canada may well be constrained by cost. However, there is again a possible analogy with the retirement income system. The Canada Pension Plan provides retirement pensions up to yearly maximum pensionable earnings, and higher-earning employees may supplement this through their own resources or through private pensions provided by their employers. Similar options may be available for parents whose earnings are higher than the maximum insurable earnings limits imposed on benefits paid through the UI program. Disability coverage through the employer might be one possibility, although there are serious limitations with this option (see Section IV). Employers who are interested in supplementing the benefits of employees earning more than the maximum insurable earnings limit could also do this through SUB plans in the way that some already do.[85]

There is also the possibility that instead of expanding the maternity benefits part of the current UI program, a separate contributory insurance program might be established to cover maternity/parental leave benefits. From a constitutional point of view, however, this option may not be feasible. Amendments to the British North America Act were required to give the federal government jurisdiction over compulsory insurance programs for unemployment and old age, disability and survivors' pensions. When the UI program was expanded to cover maternity and sickness benefits, no amendment to the BNA Act was sought, but efforts were made to closely link the states of maternity and sickness to the state of unemployment. The constitutionality of these provisions has never been challenged.

---

[85] See page 73 for description of ManuLife program.

It would appear, then, that a constitutional amendment would be necessary to establish a separate contributory insurance program for maternity benefits, at least if the federal government were to establish it. Provincial governments could probably set up their own programs if they wished, but again, this would not constitute a national system of paid parental leave.

As well, if parental leave were covered under a separate program, it might be difficult to secure public support for the idea that all members of society should contribute to it and not just parents or potential parents.

One other possibility, which might avoid some of the conflicts outlined above, would be for the federal government, or the federal and provincial governments together through a shared cost agreement, to supplement the maternity benefits now provided through UI to bring them up to full net wage replacement for all claimants (perhaps up to the maximum insurable earnings limit). This suggestion has the virtue that income replacement levels for maternity benefits within the UI program could remain the same as other benefits payable through UI, but it still does not address the questions of extending the leave period and making benefits payable to both parents. It also has the disadvantage that it might be viewed as another government handout, and one for which it might be difficult to secure public support.

It would be a kind of SUB plan, where the supplementary benefits were paid by the government rather than the employers. If such a plan were to meet the objectives of a national system of fully-paid parental leave, provincial co-operation would have to be secured and the existing UI maternity benefits would have to be made available to fathers as well as mothers.

VI. THE PREFERRED OPTION

All things considered, it appears that the implementation of a national system of fully-paid parental leave can best be achieved through an expansion of the maternity benefits program under the Unemployment Insurance Act. Although even within this policy approach there are a number of possible options, not all meet the objectives suggested in the previous section as a philosophical basis for paid parental leave in Canada.

The existing leave period of 17 weeks should be extended and a period of 26 weeks is likely to be acceptable to all concerned. The income replacement ratio must also be increased. If the leave is to be "fully-paid" -- that is if childbirth and care of newborn infants is to result in no financial penalty to wage-earners -- then the benefit level should be full net wage replacement, which we have estimated to be 95% of usual earnings.

It appears reasonable to continue the benefit ceiling of maximum weekly insurable earnings since this is in line with the approach taken in other government programs, including pensions paid through the Canada Pension Plan. As well, the entry requirement for maternity/parental benefits should be the same as that required for regular benefits under the unemployment insurance program -- at present a variable entry requirement of 10 to 14 weeks depending on regional unemployment levels.

The preferred option, then, is a benefit payable to either parent, including adoptive parents, equivalent to 95% of earnings up to the maximum insurable earnings limit, for a period of 26 weeks, with a variable entrance requirement of 10 to 14 weeks.

The approximate costs of this option may be summarized as follows:

Assuming the streamlining of maternity benefits recommended by the Task Force on Unemployment Insurance is implemented:

	1985
Total cost in 1981 constant dollars	$ 1 164 million
Cost to include adoptive parents	44 million
Total cost in 1981 dollars	$ 1 208 million

If existing funding arrangements for maternity benefits are retained, there would be no cost to the federal government.

Assuming implementation of the task force recommendation that the federal government should pay 15% of the cost of all benefits provided through the UI program:

	1985
Total cost to federal government of this option in 1981 dollars	$181.2 million

Incremental cost of this option, over and above benefits payable under existing program, and assuming streamlining has taken place:

Incremental cost in 1981 dollars	$ 895 million
Cost to include adoptive parents	44 million
	$ 939 million

Assuming 15% of the incremental cost is met by the federal government, as recommended by the task force:

Total amount to be generated from premium increases for employers and employees (1981 dollars)	$ 798 million

Assuming each 5-cent increase in employee premiums, together with a 7-cent increase in employer premiums, generates $150 million in additional revenues:

Premium increase required to generate necessary funds would be approximately 65 cents.

Assuming employer pays 1.4 times employee premiums as under existing program:

Increase in employee premiums required = 27 cents per $100 insurable earnings

Increase in employer premiums required = 38 cents per $100 insurable earnings

Percentage increase over 1981 premiums:

Employee premiums of $1.65 per $100 insurable earnings increased to $1.92 = 16.4%

Employee premiums of $2.31 per $100 insurable earnings increased to $2.69 = 16.5%

It should be noted that these estimates are based on certain specific assumptions, outlined in Section IV.

In light of the current economic situation, high federal deficits and government spending restraints, implementation of a national system of fully-paid parental leave will not be easy. However, the longer such a program is delayed, the higher will be the costs to Canadian society. These costs, unquantifiable in dollar terms, have received little attention in the current policy debate.

Paid parental leave is not a "women's issue". It is an issue of vital significance to all Canadians. It follows then that parental leave should ultimately form part of a coherent family policy that will ensure that adequate child care facilities are available; that work arrangements are restructured to meet the needs of parents by allowing paid leave for reasons relating to the health of a child and by allowing flexible working hours for parents generally; and that would offer broad support for family life.

BIBLIOGRAPHY

Boulin, Robert, et Nicole Pasquier, Maternité et Travail, Ministère du Travail et de la Participation et Secrétariat d'Etat, Paris 1979.

Calbert, John, "Parental Leave: Leave to love our children", The Facts. Vol. 4, No. 1., Canadian Union of Public Employees, September 1981.

Canada, Employment and Immigration, Detailed Estimates of the Impact of the Indicative Package, July 1981.

Canada, Employment and Immigration, Unemployment Insurance in the 1980s, A Report of the Task Force on Unemployment Insurance, Ottawa, July 1981.

Canada, Parliamentary Task Force on Employment Opportunities for the 80s, Work for Tomorrow, Ottawa, House of Commons, 1981.

Canadian Labour Congress, Report of Ad Hoc Working Group on Maternity/ Parental Leave, Ottawa, January 1982.

Ciurak, Dan and Harvey Sims, Participation Rate and Labour Force Growth in Canada, Ottawa, Department of Finance, April 1980.

Dingledine, Garry, A chronology of response: The evolution of Unemployment Insurance from 1940 to 1980, Ottawa, Employment and Immigration Canada, 1981.

Geisel, Jerry, "Equal benefits for pregnancy can boost plan costs 20%", Business Insurance, March 5, 1979.

Geisel, Jerry, "Regs require pregnancy benefit for wives", Business Insurance, April 30, 1979.

Goldfarb Consultants, An Evaluation of Canadians' Attitudes Towards Unemployment Insurance, Canada Employment Centres, and Immigration, Ottawa, Research Report for Employment and Immigration Canada, November 1980.

Greenlaw, Paul S. and Diane L. Foderaro, "Some Further Implications of the Pregnancy Discrimination Act", Personnel Journal, January 1980.

Kamerman, Sheila B., "Child care and family benefits: policies of six industrialized countries", Monthly Labor Review, November 1980.

Kamerman, Sheila B., Maternity and Parental Benefits and Leaves, New York, Centre for the Social Sciences, Columbia University Press, Fall 1980.

Kamerman, Sheila B. and Alfred J. Kahn (editors), Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries, New York, Columbia University Press, 1978.

Kamerman, Sheila B. and Alfred J. Kahn, Child Care, Family Benefits and Working Parents: A Study in Comparative Policy, New York, Columbia University Press, 1981.

Martin, Mildred, "Maternity Leave Benefits: Comparison between Canada and Five West European Countries", Library of Parliament, Ottawa, November 1981.

McCune, Micki, and Marion Pollack, "Paid Maternity Leave Major Victory for Postal Union", Kinesis, 1981.

McDonough, Carol C., and Linda H. Kistler, "An Evaluation of the Costs of Pregnancy Disability", Employee Benefits Journal, December 1981.

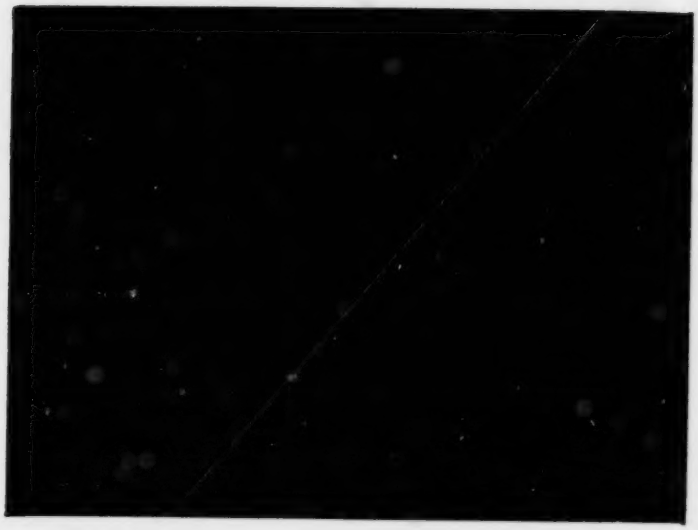
Parrot, Jean-Claude, interview in Status of Women News, National Action Committee on the Status of Women, Toronto, Winter 1981/82.

Ratner, Ronnie Steinberg (editor), Equal Employment Policy for Women: Strategies for Implementation in the United States, Canada and Western Europe, Philadelphia, Temple University Press, 1980.

Saskatchewan, Human Rights Commission, Human Rights and Benefits in the 80s: An Interpretation of the Saskatchewan Human Rights Code as it Applies to Pensions, Employee Benefits and Insurance, November 1981.

Scott, Hilda, "Women's Place in Socialist Society: The Case of Eastern Europe", in Social Policy, Vol. 7, No. 5, March/April 1977.

Sweden, Report to the U.N. on the Status of Women in Sweden, Stockholm, Department of State, 1968.



Bureau de la main-d'oeuvre féminine
Série A : L'égalité en milieu de travail
N° 4 Un régime national de congés parentaux entièrement payés pour le Canada
Choix d'une politique, coût et modes de financement

Préparé pour le
Bureau de la main-d'oeuvre féminine
Travail Canada
Par :
Monica Townson
Ottawa, Ontario

Nota : Les opinions émises par l'auteur ne reflètent pas nécessairement les vues de Travail Canada.

Publié sous l'autorité du ministre du Travail,
Gouvernement du Canada

No de catalogue
de Travail Canada
L24-1058/83F

Also available in English under the title

A National System of Fully-Paid Parental Leave for Canada
Policy Choices, Costs and Funding Mechanisms

Pour obtenir d'autres exemplaires du rapport,
veuillez communiquer avec le
Centre de distribution des publications
Travail Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0J2
(819) 994-0543

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1983

N° de cat. L 38-37/1983F

ISBN 0-662-92331-6

Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES

		Page
I.	**INTRODUCTION**	1
II.	**LES PRINCIPES FONDAMENTAUX, POLITIQUE ADOPTÉE DANS CINQ PAYS**	8
	Hongrie	13
	République démocratique allemande	18
	France	20
	Suède	24
	République fédérale d'Allemagne	29
	Leçons à tirer de l'expérience européenne	32
III.	**LES ASSISES D'UNE POLITIQUE CANADIENNE**	36
	L'établissement d'un principe fondamental	36
	Le profil statistique	41
	Le taux d'activité des femmes	41
	Taux de fécondité	44
	Combien de femmes toucheraient des prestations de maternité?	48
	Revenu des prestataires possibles	79
IV.	**COÛT ET POSSIBILITÉS DE FINANCEMENT**	84
	Maternité synonyme d'invalidité	84
	Prestations supplémentaires de chômage et conventions collectives	104
	Élargissement du régime d'assurance-chômage	113
	Le coût du remplacement des employés absents	130
V.	**APPLICATION D'UN RÉGIME NATIONAL DE CONGÉS DE MATERNITÉ OU DE CONGÉS PARENTAUX ENTIÈREMENT PAYÉS AU CANADA**	133
	Un programme élargi d'assurance-chômage serait-il acceptable?	144
VI.	**LE CHOIX IDÉAL**	149
	BIBLIOGRAPHIE	153

I. INTRODUCTION

Il n'y a pas si longtemps, la femme canadienne qui travaillait était presque forcée de renoncer à son emploi lorsqu'elle se mariait. Par exemple, en vertu de la Loi relative au service civil de 1918 le gouvernement fédéral n'employait une femme mariée qu'en temps de crise ou à défaut d'une autre personne qualifiée. Ce règlement est resté en vigueur jusqu'à la fin de 1955.

Au recensement de 1951, seulement 11 % des femmes mariées travaillaient en dehors de leur foyer. Trente ans plus tard, plus de 51 % d'entre elles faisaient partie de la population active[1]. Dans le cas des jeunes mariées, ce taux de participation était beaucoup plus élevé. En 1981, le taux d'activité des femmes mariées âgées de 20 à 44 ans, ou dans leur meilleure période de reproduction, était de 62 %, tandis que celui de toutes les Canadiennes de ce groupe d'âge était de 67 %.

Dans 15 à 20 ans d'ici, c'est-à-dire vers l'an 2000, 80 à 85 % des femmes de 20 à 44 ans feront partie de la population active[2]. Il est probable que la majorité d'entre elles seront mariées et tout indique que leur salaire représentera une part importante du revenu de la famille. Aux États-Unis, on estime que plus de 25 % des femmes mariées qui travaillent à

---

1. Statistique Canada, La population active, Décembre 1981, tableau 60, page 83.

2. Dan Ciuriak et Harvey Sims, Croissance du taux d'activité et de la population active au Canada, ministère des Finances, Ottawa, Canada, avril 1980, tableau 14, page 52.

plein temps toute l'année rapportent environ 40 % du revenu familial. La moitié des femmes âgées de 25 à 35 ans travaillent toute l'année à plein temps[3].

La famille canadienne type n'est plus celle où le père travaille tandis que la mère reste au foyer avec deux ou trois enfants. En fait, la famille où les deux parents travaillent est devenue le modèle le plus répandu dans la plupart des pays industrialisés[4].

Dans cette conjoncture, comment la femme va-t-elle concilier sa vocation de procréatrice avec son rôle de salariée sur le marché du travail? Il a été dit que " si la femme doit porter et élever les enfants tout en participant à la population active, les arguments traditionnels qui font d'elle la gardienne du foyer seront de plus en plus indéfendables "[5].

La politique canadienne concernant le marché du travail reconnaît que la présence accrue des femmes dans la population active est, en toute probabilité, irréversible. On estime que, dans les annés 80, les femmes salariées contribueront pour 70 % à la croissance de la population active. Ces dernières années, le gouvernement a pris des initiatives visant à promouvoir la participation pleine et égale de ces femmes dans l'économie canadienne. Entre autres mesures appliquées à cette fin, citons l'égalité des chances dans l'emploi, l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale, l'action positive volontaire et la formation spéciale adaptée aux professions modernes. Malgré tout, la femme est encore désavantagée à cause

---

3. Sheila B. Kamerman, Maternity and Parental Benefits and Leaves, Centre for Social Sciences, Columbia University, automne 1980.

4. Sheila B. Kamerman et Alfred J. Kahn, Child Care Family Benefits and Working Parents, Columbia University Press, New York, 1981.

5. Idem.

de son rôle de procréatrice. En dépit des lois votées par la plupart des pouvoirs législatifs au Canada, d'une manière générale, le droit au congé de maternité payé, n'existe pas. Aussi le congé de maternité entièrement payé est-il devenu une question vitale pour l'évaluation des besoins des femmes de travailler. On reconnaît de plus en plus, semble-t-il, qu'un régime national de congés parentaux entièrement payés est un élément essentiel de toute politique visant à promouvoir la participation des femmes, au même titre que les hommes, sur le marché du travail.

Il a même été dit qu'une femme qui travaille ne doit pas être seule à assumer les tâches de la maternité. C'est ainsi qu'on a proposé un congé parental qui permettrait à la mère ou au père de s'occuper de leurs très jeunes enfants sans perdre leur salaire.

Des prestations de maternité sont prévues par le régime d'assurance-chômage depuis 1971, mais elles ne sont offertes que pour un temps limité, soit 15 semaines, et représentent seulement 60 % du salaire hebdomadaire de l'employé jusqu'à concurrence d'un montant maximum permis. De plus, en raison des exigences particulièrement strictes qui s'y rattachent, un grand nombre de femmes n'ont pas droit à ces prestations. Le Groupe de travail sur l'assurance-chômage a recommandé qu'on assouplisse les critères afin d'élargir le champ d'application du régime.

Entre-temps, plusieurs syndicats ont réussi à intégrer dans leurs conventions collectives le congé de maternité entièrement payé. La plupart de ces conventions stipulent que l'employeur doit verser à l'employée la différence entre son salaire normal et les prestations d'assurance-chômage

Collection de documents de travail

Bureau de la main-d'oeuvre féminine
Série A : L'égalité en milieu de travail
Nº 4 Un régime national de congés parentaux entièrement payés pour le Canada
Choix d'une politique, coût et modes de financement

et qu'il doit continuer à la rémunérer pendant les deux semaines du délai de carence prévu par le régime actuel.

Le succès ainsi obtenu par des syndicats individuels a fait porter le débat sur la question de savoir s'il ne serait pas préférable d'avoir un régime national de congés de maternité entièrement payés pour toutes les femmes, y compris les non-syndiquées.

Le Canada a signé la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1979. Tenant compte de " l'importance de la contribution des femmes au bien-être de la famille et au progrès de la société, qui jusqu'à présent n'a pas été pleinement reconnue, de l'importance sociale de la maternité et du rôle des parents dans la famille et dans l'éducation des enfants et conscients du fait que le rôle de la femme dans la procréation ne doit pas être une cause de discrimination et que l'éducation des enfants exige le partage des responsabilités entre les hommes, les femmes et la société dans son ensemble ", les signataires déclarent à la clause 2 de l'article 11 :

> " Afin de prévenir la discrimination à l'égard des femmes en raison de leur mariage ou de leur maternité et de garantir leur droit effectif au travail, les États parties s'engagent à prendre des mesures appropriées ayant pour objet :
>
> a) D'interdire, sous peine de sanctions, le licenciement pour cause de grossesse ou de congé de maternité et la discrimination dans les licenciements fondés sur le statut matrimonial;
>
> b) D'instituer l'octroi de congés de maternité payés ou ouvrant droit à des prestations sociales comparables, avec la garantie du maintien de l'emploi antérieur, des droits d'ancienneté et des avantages sociaux;

c) D'encourager la fourniture des services sociaux d'appui nécessaires pour permettre aux parents de combiner les obligations familiales avec les responsabilités professionnelles et la participation à la vie publique; en particulier en favorisant l'établissement et le développement d'un réseau de garderies d'enfants;

d) D'assurer une protection spéciale aux femmes enceintes dont il est prouvé que le travail est nocif. "

Dans la Déclaration sur l'égalité de chances et de traitement pour les travailleuses qu'elle a votée à sa 60e session en 1975, l'Organisation internationale du Travail (OIT) a inclus les normes minimales prescrites en 1952 dans la Convention sur la protection de la maternité (Convention révisée nº 103) et a recommandé qu'elles soient appliquées sans distinction à toutes les travailleuses. Non seulement elle fixe la durée minimale des congés de maternité et met à l'abri du congédiement les femmes qui en profitent, mais l'OIT déclare dans la Convention nº 103 qu'à tout le moins " des prestations de maternité suffisantes pour assurer pleinement l'entretien de l'enfant doivent être accordées soit dans le cadre d'un système d'assurance sociale soit par prélèvement sur des fonds publics ".

En 1981, l'OIT a adapté la convention concernant " les femmes ayant des responsabilités familiales ", passée en 1965, de manière à l'appliquer aux " travailleurs ayant des responsabilités familiales ". L'OIT déclare dans cette convention : "En vue d'instaurer l'égalité effective de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes, chaque membre doit, parmi ses objectifs de politique nationale, viser à permettre aux personnes ayant des responsabilités familiales qui occupent ou désirent occuper un emploi d'exercer leur droit de l'occuper ou de l'obtenir sans faire l'objet de discrimination et, dans la mesure du

possible, sans conflit entre leurs responsabilités professionnelles et familiales. "

Comparativement à ce qu'offre le régime d'assurance-chômage du Canada, les prestations auxquelles les femmes ont droit dans certains pays d'Europe correspondent à un pourcentage plus élevé du salaire et sont versées sur une période plus longue. Au Danemark, elles touchent 90 % de leur salaire hebdomadaire normal pendant 14 semaines. En France, les prestations de maternité équivalent à 90 % du salaire et sont versées pendant 16 semaines. La République fédérale d'Allemagne a un système d'assurance qui garantit le salaire à 100 % pendant 14 semaines. En Italie, le régime prévoit cinq mois de congé à 80 % du salaire. Aux Pays-Bas, les femmes en congé de maternité touchent 100 % de leur salaire pendant 12 semaines. Enfin, la Suède a un régime de congés parentaux qui prévoit un maximum de 210 jours à 90 % du salaire pour les deux parents.

Chez nous, le Congrès du travail du Canada (CTC) propose l'instauration d'un régime de congés parentaux à l'intention de tous les employés, syndiqués ou non. Le CTC voudrait que ce régime accorde un congé payé de neuf mois au père ou à la mère, y compris aux parents adoptifs, qu'il soit appliqué en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage et qu'il prévoit le versement de 100 % du salaire jusqu'à concurrence d'un certain montant. Ce plafond correspondrait au salaire hebdomadaire moyen plutôt qu'au maximum des " gains assurables " imposé actuellement par la Loi sur l'assurance-chômage.

Comme il fallait s'y attendre, ce genre de propositions ont soulevé certaines questions. Combien coûterait un régime national de congés

de maternité entièrement payés? Est-ce que le Canada pourrait se le payer? Qui en assumerait les frais?

Quelques-unes de ces questions sont traitées dans le présent document. On y étudie le coût de congés de maternité entièrement payés et de durée variable, ainsi que la possibilité d'accorder des congés parentaux de sorte que le père tout aussi bien que la mère, puisse s'occuper des enfants sans perte de salaire. On y étudie divers modes de financement et on y voit comment d'autres pays financent leur programme respectif en cette matière. On y examine, en particulier, l'effet que peut avoir sur le mode de financement les principes qui, dans différents pays, sont à la base du congé de maternité ou du congé parental. En conclusion, le document expose quelques-unes des questions auxquelles il faudra répondre si l'on veut que le Canada mette sur pied un régime de congés de maternité entièrement payés.

II. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX : POLITIQUES ADOPTÉES DANS CINQ PAYS*

Les prestations et les congés de maternité sont des éléments de politique par lesquels on peut atteindre des objectifs sociaux bien précis concernant le travail des femmes. La société peut décider de payer les mères qui restent au foyer avec leurs enfants, soit pour décourager leur participation dans la population active ou pour éviter d'avoir à leur fournir des services de garderie. Les congés parentaux, où père et mère ont droit à des prestations, peuvent favoriser une répartition plus équitable des tâches domestiques et contribuer à l'élimination des barrières qui gênent le progrès des femmes dans le monde des salariés. On peut aussi structurer le congé de maternité payé de façon à permettre à tous les adultes de bien concilier leur travail avec leurs responsabilités familiales et à promouvoir ainsi leur participation pleine et entière dans la population active.

*NOTA : Ce chapitre est fondé sur des renseignements tirés des publications suivantes :

Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries, Sheila B. Kamerman et Alfred J. Kahn, éditeurs, Columbia University Press, New York, 1978.

Maternity and Parental Benefits and Leaves: An International Review, Sheila B. Kamerman, Impact on Policy Series, Monograph No. 1, Centre for the Social Sciences, Columbia University, Fall 1980.

"Child Care and family benefits: policies of six industrialized countries", Sheila B. Kamerman, Monthly Labor Review, November 1980.

Child Care, Family Benefits and Working Parents: A Study in Comparative Policy, Sheila B. Kamerman et Alfred J. Kahn, Columbia University Press, New York, 1981.

On peut définir clairement certains de ces objectifs et les adopter consciemment pour ensuite établir des programmes destinés à les atteindre. Par ailleurs, un régime de congés de maternité, conçu et appliqué sans objectifs précis, peut avoir un effet non voulu sur des facteurs variables tels que la natalité, le taux d'activité, la prestation des services de garderie et la répartition des responsabilités familiales entre l'homme et la femme.

Les principes de base adoptés par telle ou telle société aura une influence sur les régimes de congés de maternité entièrement payés et peut-être aussi sur les modes de financement choisis. De même, l'adoption d'un programme donné peut impliquer tel ou tel principe de base. Si la grossesse était considérée comme une maladie, par exemple, il serait possible d'obtenir un congé dans le cadre des régimes d'assurance ou d'avantages sociaux. Dans une telle optique, cependant, les prestations ne pourraient être versées pendant très longtemps, puisque l'incapacité causée par l'enfantement est de courte durée.

Pour concevoir, financer et appliquer un régime national de congés parentaux entièrement payés au Canada, il serait utile d'analyser l'expérience d'autres pays et la façon dont les principes sur lesquels ils se sont fondés ont influé sur la conception et le financement de leurs régimes. En même temps, il y aurait sans doute des leçons à tirer de l'influence qu'un régime donné peut avoir sur les objectifs visés dans d'autres domaines tels que le marché de l'emploi pour les femmes, les services de garderie, la natalité, la croissance démographique et la population active en général.

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, certains pays d'Europe semblent beaucoup plus généreux que le Canada en matière de congés de maternité. Mais les objectifs qu'ils visent ne sont pas nécessairement les mêmes. Il existe un lien très étroit entre les conditions qui régissent leurs congés de maternité et l'objectif que s'est donné chacun de ces pays.

Sheila Kamerman[6] précise l'objectif que cherche à atteindre chacun des cinq pays européens étudiés :

1. Encourager la mère à rester au foyer (Hongrie).
2. Encourager la mère à faire partie de la population active (République démocratique allemande).
3. Favoriser le libre choix dans la répartition du travail et des responsabilités familiales (France).
4. Permettre à tous les adultes de concilier leur travail et leurs responsabilités familiales (Suède).
5. Poser en principe que les adultes s'arrangent entre eux pour s'adapter à leur mode de vie (République fédérale d'Allemagne).

Le taux d'activité des mères de famille diffère largement d'un pays à l'autre.

---

6. Sheila B. Kamerman, "Child Care and family benefits: policies of six industrialized countries", Monthly Labor Review, Nov. 1980

Tableau 1

Taux d'activité des femmes, selon l'âge de leur enfant

Pays	1976		
	0-3 ans	3-6 ans	âge scolaire (6 ans et plus)
	%	%	%
France	43	44	48
République fédérale d'Allemagne	32	34	41
République démocratique allemande	80	85	85
Hongrie	82*	75	75
Suède	58	64	78
États-Unis	35	48	56

*82 % si l'on tient compte ou non des femmes en congé de maternité et 33 % si on les exclut.

Source : Kamerman et Kahn, 1981, op. cit.

Ces mêmes renseignements sont données pour le Canada dans le tableau 2.

Tableau 2

Taux d'activité des femmes, selon l'âge de leur enfant

	Canada		
	0-3 ans	3 à 5 ans	6 à 15 ans
	%	%	%
1976	31,7	40,9	50,0
1981	44,5	52,4	61,1

Source : Statistique Canada, données non publiées provenant de l'enquête sur la population active.

Kamerman énumère quatre problèmes auxquels les pays attachent une importance particulière, à savoir la nécessité :

1. d'aider les parents à assumer les frais découlant de la maternité;
2. d'offrir des services de garderie pour les enfants dont les parents travaillent en dehors du foyer;
3. de rendre possible une répartition plus équitable des travaux domestiques et des responsabilités familiales entre l'homme et la femme;
4. de faire en sorte que le travail à l'extérieur puisse être concilié avec les tâches domestiques pour que les adultes puissent jouer leur rôle de parents sans être désavantagés sur le marché du travail.

Il sera facile de comprendre les implications de l'objectif visé par l'un ou l'autre de ces pays, si nous étudions de plus près leurs différents régimes de congés de maternité payés.

Hongrie

Par sa politique sur les congés de maternité, la Hongrie encourage les mères de famille à rester au foyer et à s'occuper elles-mêmes de leurs enfants, du moins pendant les deux ou trois premières années.

La Hongrie a adopté cette politique au moment où les enfants issus de l'explosion démographique des années 1960 envahissait le marché du travail tandis que la croissance économique ralentissait. Une grave pénurie d'emploi pour les jeunes sans qualification professionnelle, l'incertitude quant à l'influence des soins de groupe sur les bébés et l'impossibilité financière de fournir des services de haute qualité dans ce domaine ont concouru à l'élaboration de cette politique par laquelle le gouvernement offre des subventions aux mères de famille qui se retirent temporairement de la population active.

Compte tenu de l'objectif visé, le succès de cette politique est manifeste : seulement 33 % des femmes ayant des enfants de moins de trois ans font partie de la population active. Le taux d'activité dans cette catégorie est beaucoup plus élevé dans la plupart des autres pays industrialisés.

Tableau 3

Hongrie : Taux d'activité des femmes ayant des enfants de moins de 18 ans[7]

Âge du dernier-né	Femmes dans la population active	
	À l'exclusion de celles qui sont en congé de maternité	Y compris celles qui sont en congé de maternité
	%	%
Toutes les femmes	64	75
moins de 3 ans	33	82
3 à 6 ans	75	-
d'âge scolaire	74	-

NOTA : Les femmes qui n'ont pas travaillé au moins 90 jours l'année précédente sont exclues.

Source : Kamerman et Kahn, 1981, op. cit.

Le régime de prestations de maternité et de garde d'enfants de la Hongrie comporte trois grands avantages :

1. Des prestations de maternité, à la condition que la mère reçoive des soins prénatals convenables, qui lui permettent de protéger sa santé et celle de son enfant et aussi d'alléger le fardeau financier de la maternité. À son entrée en vigueur en 1949, les prestations consistaient en une allocation en espèces et en divers articles tels que des couches, des vêtements pour le bébé, etc. Depuis 1974, elles consistent en une somme versée globalement après l'accouchement à toutes les mères qui y ont droit, sans égard à leur participation dans la population active.

7. Les données sont probablement pour 1976, bien qu'aucune date ne soit indiquée dans la source originale.

Ce régime est financé à même les recettes générales du gouvernement central et est administré par l'organisme public chargé de la sécurité sociale. Le montant des prestations est légèrement supérieur à la moyenne du revenu disponible mensuel.

2. Un congé de maternité de 20 à 25 semaines pour les femmes qui travaillent. Les prestations équivalent au salaire moyen des neuf derniers mois de travail. Pour y avoir droit sans restrictions, il faut avoir travaillé au moins neuf mois au cours des deux années qui précèdent l'accouchement. Toutefois, les femmes qui n'ont pas été aussi active sur le marché du travail peuvent en recevoir une part à condition d'avoir travaillé au moins six mois.

Le financement du régime se fait à même les recettes générales et l'administration est assurée par l'organisme chargé de la sécurité sociale. Par ce régime, l'État vise à fournir des prestations de maternité aux femmes qui travaillent, à préserver la santé de la mère et de l'enfant et à libérer les jeunes mères des obligations financières qui les forceraient à retourner au travail le plus tôt possible.

3. Les allocations familiales constituent l'élément clé du régime de prestations de maternité de la Hongrie, et probablement celui qui a fait couler le plus d'encre. Grâce à ces allocations, qui ont commencé à être versées en 1967, les femmes qui ont travaillé environ un an ou qui étaient aux études avant leur accouchement peuvent soit rester à la maison soit retourner au travail à l'expiration de leur congé de maternité entièrement payé. Si la femme choisit de rester à la maison, elle reçoit une allocation mensuelle équivalant à la moitié du salaire moyen qu'elle aurait eu sur le marché du travail. Les allocations sont versées jusqu'à ce que l'enfant ait

trois ans. Pour contrer la régression de la natalité, l'État a modifié le régime en 1974, augmentant les allocations familiales pour chaque enfant après le premier. Les allocations familiales comptent aux fins de la pension. Ce régime est également financé à même les recettes générales et est administré par la sécurité sociale.

Le régime d'allocations familiales[8] a été présenté comme une " mesure à vocation multiple destinée à remédier à la pénurie de services de garderie, à accroître les naissances et à alléger le fardeau financier de la famille lorsque la mère cesse d'être salariée. En outre, il encourage les mères à prendre soin de leurs enfants à domocile et à remplir ainsi un rôle propre à la famille ". La politique de la Hongrie a été largement critiquée parce qu'elle perpétue les vieilles idées stéréotypées du rôle de la femme et parce qu'en raison des congés de maternité qui peuvent durer jusqu'à trois ans, les femmes hautement qualifiées ont des difficultés à trouver un emploi convenable.

En offrant une aide financière importante aux femmes qui ont des enfants en bas âge afin de les inciter à rester à la maison, l'État se libère de l'obligation de fournir des services de garderie pour les enfants de moins de trois ans. En conséquence, les femmes hautement qualifiées qui ne veulent pas se rouiller et celles qui refusent de rester à la maison ou qui n'ont pas les moyens de le faire peuvent trouver que leurs choix sont limités par la pénurie des services de garderie. En outre, du fait d'accorder les allocations familiales uniquement aux mères de famille, l'État réaffirme le rôle traditionel de la femme et encourage peu les

---

8. Zsuzsa Ferge, dans Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries, Sheila B. Kamerman et Alfred J. Kahn, éditeurs, Columbia University Press, New York, 1978.

hommes à s'occuper des travaux domestiques et à assumer les responsabilités familiales.

D'après certains observateurs, l'expérience de la Tchécoslovaquie, qui a une politique semblable à celle de la Hongrie, révèle que le congé de maternité prolongé nourrit les préjugés des employeurs contre les femmes. Les jeunes femmes sont présumées candidates à de longs congés de maternité et de garde d'enfants. Selon les observateurs, étant donné que les postes doivent rester vacants pour les femmes qui partent en congé de maternité et qu'il est difficile de trouver du personnel qualifié pour combler temporairement ces vacances, les employeurs ont tendance à confier aux hommes les postes qui comportent le plus de responsabilités et qui demandent de hautes qualifications professionnelles, tandis que les femmes sont concentrées dans les secteurs où leurs compétences sont sous-utilisées mais où leurs absences entraînent peu de conséquences[9].

À ce compte-là, une telle politique peut se révéler un moyen efficace de perpétuer la ségrégation professionnelle. On pose tacitement l'hypothèse que la femme réintégrera le marché du travail à la fin de son congé de maternité, à moins qu'elle ne donne naissance à un nouvel enfant dans l'intervalle, de sorte que, même sans une grande qualification professionnelle, elle conserve ses liens avec la population active. Mais il se peut que, par suite de sa longue inactivité professionnelle, la femme ait encore moins de chance d'acquérir la compétence et l'expérience qui la sortiront de son ghetto d'emplois.

---

9. Hilda Scott, "Women's Place in Socialist Society: The Case of Eastern Europe", dans Social Policy, Vol. 7, n° 5, mars/avril 1977.

Alors que la presque totalité des Hongroises y ayant droit profitent, du moins en partie, de leurs allocations familiales, il semble que celles qui sont hautement qualifiées ou dont le niveau de formation scolaire est élevé y recourent pendant peu de temps, soit de 12 à 18 mois en moyenne.

Il a été question de modifier le régime des allocations familiales de sorte que, d'un droit maternel, il devienne un droit parental. On songe également à abaisser l'âge d'admission aux maternelles publiques. Actuellement, seuls les enfants de trois ans et plus y sont admis. Les plus jeunes doivent aller dans les garderies de jour. Certains observateurs voient dans les allocations familiales une solution de compromis en attendant que des services de garderie suffisants et de haute qualité soient offerts à tous les enfants qui en ont besoin.

République démocratique allemande

De tous les pays industrialisés, la République démocratique allemande (RDA) est celui qui compte le plus de femmes dans la population active. Étant donné que toutes les femmes sont présumées en faire partie, l'État a instauré un régime de congés et de prestations de maternité afin de les aider à assumer les charges de la maternité sans devoir quitter leur emploi. La régression de la natalité, particulièrement inquiétante au début des années 1970, est aussi un facteur déterminant dans la structure de ce régime.

La RDA offre 26 semaines de congé de maternité à 90 % du salaire pour le premier enfant. Le régime de congé de maternité supplémentaire prévoit 26 autres semaines à 50 % du salaire pour chaque enfant après le premier.

Cette mesure, qui vise clairement à encourager les naissances, a été établie au milieu des années 1970, à un moment où le déclin de la population causait de graves inquiétudes.

Cette politique a eu pour résultat de faire passer le taux de natalité de 11,6 à 13,3 pour 1 000 habitants entre 1976 et 1977. Cette croissance est due à une forte augmentation du nombre de " deuxièmes " enfants.

Il serait faux, cependant, de conclure que le congé de maternité joue un rôle efficace dans l'accroissement de la natalité. Notons que la RDA a continué pendant quelques temps d'enregistrer un faible taux de natalité malgré la générosité de son régime de congés de maternité.

Par ailleurs, on trouve maintenant moins d'enfants de moins d'un an dans les garderies. Il semble que ce soit là un autre résultat de la politique de la RDA qui consiste à accorder des congés payés aux femmes ayant des enfants en bas âge.

Les congés de maternité payés sont financés à même les recettes générales de l'État. Le régime prévoit également le versement d'une somme globale à toutes les femmes qui reçoivent des soins médicaux convenables avant et après l'accouchement.

En vertu du régime national d'assurance-maladie, toutes les femmes seules qui ne peuvent pas trouver de garderie pour leurs enfants ont droit à une allocation mensuelle forfaitaire. Celles qui, comme la plupart des hautes salariées, versent une cotisation plus élevée à ce régime obtiennent des avantages supplémentaires. Les femmes qui travaillent et dont le mari travaille aussi peuvent obtenir une garantie d'emploi et

prendre un congé non payé si elles ne trouvent pas de garderie pour leurs enfants.

En somme, il semblerait que la politique de la RDA soit fondée sur l'hypothèse que toutes les femmes font partie de la population active. Cependant, l'engagement de la femme dans la population active semble avoir nui à son rôle de procréatrice et eu des effets négatifs sur la croissance démographique. Le gouvernement a récemment modifié sa politique afin, semble-t-il, de corriger cette situation et d'aider les femmes à concilier leur travail avec leurs responsabilités de mère.

Il y a lieu de noter que la RDA n'a pas de régime de congés parentaux payés, mais qu'elle accorde un congé non payé et une garantie d'emploi à la mère ou à un autre membre de la famille, par exemple le père ou la grand-mère, jusqu'à ce que l'enfant ait un an.

France

Le principe fondamental sur lequel s'appuie la politique française en matière de prestations de maternité ne semble pas aussi bien défini que ceux appliqués dans les pays de l'Europe de l'Est que nous venons de traiter. Ce principe a évolué, au cours des ans, bien sûr, mais la natalité demeure une source d'inquiétude.

En France, le taux d'activité des mères de famille est plus bas que dans beaucoup d'autres pays industrialisés, y compris le Canada (voir tableaux 1 et 2), et, contrairement à ce que l'on constate dans la plupart de ces pays, il n'a pas évolué depuis le début des anneés 1960. La France ne semble pas avoir vraiment cherché à encourager les femmes à joindre la population active en leur accordant des prestations de maternité, mais elle n'a rien fait de concret non plus pour les persuader de rester à la maison.

La France s'est dotée d'un vaste système d'allocations familiales et de prestations prénatales et postnatales (versées à condition que la mère reçoive des soins médicaux convenables) et accorde une aide supplémentaire aux familles nombreuses ou à celles qui ont des enfants en bas âge. Ces allocations ne dépendent pas de l'activité de la femme sur le marché du travail mais sont destinées à aider les familles en difficulté. Certains observateurs déclarent : " Quoiqu'elles ne remplacent pas un véritable salaire, ces allocations pourraient inciter les femmes mariées peu qualifiées à se retirer de la population active et encourager le retour aux rôles traditionnels impartis à l'homme et à la femme "[10].

Le système n'incite pas beaucoup les mères d'enfants en bas âge à travailler, et encore moins celles dont le mari gagne un salaire supérieur à la moyenne. On encourage tout de même, en quelque sorte, les femmes des gagne-petit à retourner sur le marché du travail alors que leurs enfants sont encore très jeune.

D'une manière générale, cette politique vise à encourager les naissances (quoiqu'on puisse douter de son succès). La France semble accepter en principe que la maternité et l'éducation des enfants sont des responsabilités collectives aussi bien qu'individuelles et, d'après la politique officielle du gouvernement, " la procréation est une charge sociale " qui retombe sur la collectivité tout entière[11].

Le régime prévoit six semaines de congé prénatal à 90 % du salaire, sans excéder le maximum des gains assurables, et de 10 à

---

10. Kamerman et Kahn, 1981, op. cit.

11. Voir Robert Boulin, ministre du Travail et de la Participation, et Nicole Pasquier, secrétaire d'État, (emploi féminin) Maternité et Travail, Paris, 1979.

14 semaines de congé postnatal, ce qui fait en tout 16 semaines. Certains employeurs renchérissent sur le régime national par leur propre régime d'avantages sociaux.

Au départ, le régime de congés de maternité, qui s'applique également aux parents adoptifs, était considéré comme une mesure de protection pour la santé de la mère et de l'enfant. Mais il semble à présent être considéré comme une mesure destinée à maintenir le revenu familial après la naissance de l'enfant.

D'après une clause ajoutée récemment au régime, le père ou la mère peut prendre un congé non payé (mais avec garantie d'emploi) d'une durée maximale de deux ans pour s'occuper de leur enfant, à condition d'avoir travaillé pendant un an et plus et d'appartenir à une entreprise qui comprend plus de 200 employés. La France est l'un des pays d'Europe où le congé de maternité payé dure le moins longtemps.

En vertu d'une loi passée en 1979, les femmes qui en sont à leur troisième enfant ont droit à six mois supplémentaires de congé payé et il est question que l'on accorde cet avantage à toutes les mères qui font partie de la population active. Certaines salariées telles que les fonctionnaires de l'État et les employées des services publics sont protégées par un régime spécial d'assurance sociale d'après lequel elles peuvent avoir des congés plus longs ou toucher leur salaire en entier. D'autres ont droit à des avantages supplémentaires garantis par leur convention collective.

Les congés de maternité payés et les avantages connexes sont financés au moyen des cotisations versées au régime d'assurance sociale. L'employeur paie 8,95 % de la tranche salariale n'excédant pas le maximum

des gains assurables et 4,7 % du reste, tandis que l'employé paie 3,5 % et 1 %, respectivement.

Le régime est administré par l'Assurance-maladie dans le cadre du système général de sécurité sociale.

Le principe fondamental qui régit la politique française en matière de congés et de prestations de maternité est actuellement remis en question. Certains signes indiquent que la France pourrait abandonner sa politique de neutralité vis-à-vis le travail de la mère en dehors du foyer et opter pour de nouvelles orientations. À force de se préoccuper de l'accroissement de la natalité en encourageant les mères à avoir un deuxième ou un troisième enfant, le gouvernement semble s'être moins attarder aux besoins financiers des familles qui en sont à leur premier enfant. Le Comité consultatif sur la famille a adopté en 1973 une proposition sur le " salaire-maternité " auquel les mères auraient droit à condition de rester à la maison avec leurs enfants. À propos de cette version du " salaire pour travaux domestiques ", qui n'a pas reçu l'aval du gouvernement français, on a dit : " C'est simplement une façon de résoudre la crise de l'emploi et de compromettre en même temps toutes les chances de la femme de retourner au travail, d'acquérir de l'expérience et d'obtenir des promotions[12] ". Il a récemment été question de prolonger les congés de maternité payés et de reconnaître au couple les droits qui sont actuellement exclusifs à la mère.

---

12. Nicole Questiaux et Jacques Fournier, Kamerman et Kahn, 1978, op. cit.

Suède

En Suède, le régime de congés de maternité et de congés parentaux payés est fondé sur un principe que le gouvernement reconnaît comme " révolutionnaire et irréaliste aux yeux de nombreux autres pays[13] ". Dans un rapport présenté en 1968 aux Nations unies et portant sur la condition féminine en Suède, le gouvernement suédois expose ainsi son objectif :

> "Tous les individus, peu importe leur sexe, doivent avoir les mêmes chances en ce qui concerne l'éducation et l'emploi, mais ils doivent en principe avoir la responsabilité de leur entretien personnel, et ils doivent aussi partager la tâche d'élever les enfants et d'entretenir la maison. Pour arriver enfin à l'égalité complète concernant ces droits et ces obligations, il faut changer radicalement les traditions et les habitudes invétérées et prendre des mesures énergiques pour changer les rôles que jouent la femme et l'homme dans la société. L'idée voulant que le mariage soit un soutien financier pour les femmes doit être rejetée et ce, même sur le plan légal, puisqu'elle constitue un obstacle direct à l'indépendance économique des femmes et à leur faculté de lutter également sur le marché du travail. Parallèlement, l'obligation traditionnelle qui incombe à l'homme de subvenir aux besoins de sa femme doit faire place à la responsabilité conjointe de subvenir aux besoins des enfants. Cette attention à l'égard des enfants doit se manifester également par une plus grande participation du père à leur surveillance et à leur éducation.

À l'origine, la politique de la Suède était inspirée, comme en France, par le souci de protéger la santé de la mère et de l'enfant et la volonté de promouvoir les naissances. Mais ces facteurs n'interviennent plus dans la politique sur les congés de maternité payés. Les services de santé ont été confiés à l'organisme national responsable et, quoique la population de la Suède soit proche de la croissance zéro, le faible taux de natalité ne semble pas influencer la structure du régime des congés de maternité et des congés parentaux.

Comme il est mentionné dans le rapport adressé aux Nations unies par le ministère d'État, la préoccupation du gouvernement suédois quant au

---

13. Department of State, Report to the U.N. on the Status of Women in Sweden, Stockholm, 1968.

rôle de l'homme et de la femme et à l'égalité des chances pour les femmes a provoqué, entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, la transformation du régime de congés de prestations de maternité en un régime d'assurance applicable aux parents.

La politique suédoise à ce chapitre vise à aider tant l'homme que la femme à concilier leurs responsabilités domestiques et familiales avec leur activité sur le marché du travail. Cette politique se fonde sur l'hypothèse que l'homme et la femme s'occuperont tous deux d'entretenir leur maison et d'élever leur famille et que les femmes feront partie de la population active.

Près de 70 % des femmes mariées font partie de la population active (comparativement à quelque 51 % au Canada). Cependant, environ 50 % des Suédoises ont un emploi à temps partiel, ce qui représente à peu près le double du pourcentage de Canadienness qui travaillent à temps partiel.

Le régime initial de prestations et de congés de maternité de la Suède a été remplacé en 1974 par un régime d'assurance parentale, lequel a été modifié en 1978.

Le régime actuel prévoit trois types de congés parentaux :

1. Un congé parental payé est accordé à l'un ou l'autre ou aux deux parents à la naissance d'un enfant. Ce congé est de 180 jours payés à 90 % du salaire jusqu'à concurrence du revenu assurable. Soixante de ces jours de congé peuvent être pris avant la naissance de l'enfant, mais dans ce cas seule la mère y a droit. Le régime prévoit aussi un congé postnatal obligatoire de 29 jours pendant lequel la mère doit rester à la maison, de sorte qu'elle a toujours droit aux prestations durant cette période.

Le reste des six mois de congé peut être pris par le père ou par la mère, mais les prestations sont habituellement versées à celui à qui la tâche de prendre soin de l'enfant incombe principalement. Le congé parental payé, qui est de 180 jours au maximum, doit être pris dans les 270 jours qui suivent la naissance de l'enfant et peut être pris par l'un ou l'autre ou les deux parents en journées ou en demi-journées de congé.

Une allocation quotidienne minimale est versée pendant 270 jours aux mères qui ne font pas partie de la population active, à condition qu'elles aient adhéré à un régime d'assurance-maladie au moins 180 jours avant la naissance de l'enfant. (En Suède, les femmes au foyer peuvent bénéficier de l'assurance-maladie.)

2. En vertu d'un régime spécial de congés parentaux institué en 1978, le père ou la mère peut bénéficier de trois autres mois de congé payé pour rester à la maison et s'occuper de l'enfant. Encore là, le congé est payé à 90 % du salaire jusqu'à concurrence du revenu assurable et peut être divisé en journées, en demi-journées ou en quarts de journée (la journée de travail est de six heures). Ceux qui choisissent des quarts de journée, par exemple, reçoivent un quart des prestations habituelles.

Cette partie du congé parental payé peut être prise n'importe quand et ce, jusqu'à ce que l'enfant ait terminé sa première année scolaire, à l'âge de huit ans.

3. Une allocation parentale pour le soin temporaire des enfants de moins de 10 ans instituée en 1974 dans le cadre du régime d'assurance parentale permet au père ou à la mère de prendre jusqu'à 60 jours de congé dans l'année si l'enfant ou la pesonne qui s'en occupe normalement est malade, si l'enfant doit être accompagné chez le médecin ou si la présence des

parents est nécessaire à des activités préscolaires auxquelles l'enfant participe. Comme pour les autres congés, celui-ci est payé à 90 % du salaire jusqu'à concurrence du revenu assurable.

En Suède, les congés parentaux sont administrés par le bureau régional d'assurance sociale sous la supervision de la Commission nationale d'assurance sociale. Ils sont financés conjointement par les employeurs et le gouvernement, les employés n'ayant aucune cotisation à verser. Les employeurs paient 85 % du coût du régime sous la forme d'une taxe de 10,6 % sur la masse salariale[14]. Les autres 15 % viennent des recettes générales de l'État. Les personnes qui travaillent à leur compte peuvent contribuer au régime suivant la même formule que les employeurs.

Les employés qui veulent profiter des deux premiers régimes de congés parentaux décrits plus hauts doivent donner un avis d'au moins 30 jours à leur employeur avant le début et la fin de leur congé. Ils n'ont pas le droit le prendre en périodes irrégulières de courte durée. Dans tous les cas, le père ou la mère ne peut prendre plus de deux périodes de congé distinctes. Alors qu'au début, les pères de famille n'utilisaient presque pas les congés parentaux, ils y recourent maintenant de plus en plus (voir tableau).

---

14. Mildred Martin, Maternity Leave Benefits: Comparison between Canada and Five West European Countries, bibliothèque du Parlement, Ottawa, novembre, 1981.

Tableau 4

Pourcentage des pères admissibles qui profitent de l'assurance parentale en Suède

	%
1974	2
1975	5 à 6
1976	8
1977	10
1978	12 à 14

Source : Kamerman et Kahn, 1981, op. cit.

Les pères de famille qui profitent des congés parentaux prennent, en moyenne, 40 jours et il semble que le nombre de jours dépende en grande partie de la situation de la mère sur le marché du travail. Le pourcentage des pères qui recourent, du moins en partie, aux congés parentaux augmente parallèlement au salaire de la femme et à son ancienneté au travail. Les congés parentaux sont plus fréquents et plus longs dans la fonction publique que dans le secteur privé, sans doute parce que les fonctionnaires ont droit au remplacement intégral de leur salaire net, indépendamment du maximum des gains assurables.

Selon Kamerman et Kahn, la présomption que les femmes seront sur le marché du travail est fondamentale à la politique suédoise. Cette hypothèse s'applique également aux mères seules, lesquelles ont mis au monde 27 % des enfants nés en 1974. D'après les auteurs susnommés, " les Suédois sont convaincus que le travail des femmes est bénéfique à tous les membres de la famille et la politique du gouvernement est destinée à le favoriser.[15] Les technocrates suédois croient, semble-t-il, que le fait d'accorder aussi des congés aux hommes contribue à empêcher la discrimination contre les femmes dans la population active et à réaliser l'objectif à

15. Kamerman et Kahn, 1981, op. cit.

long terme qui consiste à instaurer l'égalité intégrale de l'homme et de la femme tant au travail qu'à la maison.

République fédérale d'Allemagne

La République fédérale d'Allemagne ou la RFA a une conception beaucoup plus tradionnelle des responsabilités familiales et du rôle de la femme. Les observateurs disent : " On ne s'attend pas vraiment à ce que le père ou la société joue le rôle de la mère. Même lorsque les institutions sociales interviennent pour aider, la mère est toujours considérée comme la ressource principale de son enfant. "[16] Parmi les pays qui ont fait l'objet de l'enquête, la RFA est celui qui compte le moins de femmes dans la population active (voir tableau 1). En 1975, 39% des femmes mariées étaient sur le marché du travail, comparativement à un peu moins de 42 % au Canada.

Pour combattre sa pénurie de ressources humaines dans les années 1960, la RFA a " invité " des travailleurs de l'étranger au lieu d'encourager l'embauche des femmes. Il y a moins longtemps, l'accroissement du chômage a porté un gouvernement inquiet à décourager la participation des femmes à la population active.[17] En même temps que l'anxiété causée par la dénatalité a renforcé l'image traditionnelle de la femme au foyer.

Le gouvernement semble reconnaître qu'il faudrait traiter différemment des autres les femmes ayant des enfants de moins de trois ans et qu'en principe, il faudrait " rehausser le rôle des femmes ayant des enfants en bas âge en les aidant financièrement à se consacrer entièrement à leurs petits "[18]. Mais jusqu'ici, aucune politique précise n'a été établie dans ce sens.

Des congés entièrement payés sont accordés aux mères seulement.

---

16. Friedhelm Neifhardt dans Kamerman et Kah, 1978, op. cit.

17. Kamerman et Kahn, 1981, op. cit.

18. Friedhelm Neidhardt, op. cit.

Ils doivent commencer au moins six semaines avant la date prévue de l'accouchement et se terminer huit semaines après la naissance de l'enfant. Les prestations qui accompagnent ce congé correspondent à 100 % du salaire et s'inscrivent dans un système à deux volets.

En vertu du régime national d'assurance-maladie, les femmes qui travaillent au moins 18 semaines ont droit à une prestation non imposable pendant une période de sept mois et demi commençant six semaines avant la date prévue de l'accouchement et prenant fin 24 semaines après la naissance de l'enfant. Le montant de cette prestation quotidienne[19] est fonction du revenu net moyen (c'est-à-dire le salaire après les retenues réglementaires) des trois mois qui précèdent le congé. En 1978, la prestation maximale correspondait à environ 77 % du salaire moyen des femmes. Celles qui suivent des cours de formation professionnelle et celles qui reçoivent des prestations d'assurance-chômage ont droit, dans une certaine limite, aux prestations de maternité. Les conditions d'admissibilité sont semblables à celles que prévoit la " règle des 10 semaines " au Canada.

Les femmes dont le salaire dépasse la limite prévue par le régime d'assurance-maladie reçoivent de leur employeur et ce, pendant les 14 premières semaines de leur congé, un supplément correspondant à la différence entre la prestation et la totalité de leur salaire net. Les sources ne disent pas clairement si le régime d'assurance-maladie reconnaît un congé payé à 100 % aux femmes dont le revenu est inférieur à la moyenne.

Les employeurs autant que les employés contribuent au financement du régime d'assurance-maladie, lequel garantit la première tranche des prestations. Les employés dont le salaire est inférieur au minimum des gains assurables n'ont pas à verser de cotisations. Les autres, y compris

---

19. Les sources se contredisent quant au moment de cette prestation. Dans Kamerman, 1980, op. cit., ce montant est fonction du salaire, tandis que dans Kamerman et Kahn, 1981, op. cit., il est fixe.

ceux qui travaillent à leur compte, versent au régime 5 à 6,8 % de la tranche de revenu correspondant au maximum des gains assurables. Les employeurs versent une contribution sous forme d'une taxe sur la masse salariale. Cette contribution varie de 5,5 à 6,8 % de la tranche salariale correspondant au maximum des gains assurables.[20] Le gouvernement verse également une subvention au régime d'assurance-maladie, au titre des congés de maternité. Cette subvention comprend une contribution précise pour chaque prestataire et le remboursement de la totalité des prestations versées au cours des quatre derniers mois de congé.

Le régime d'assurance-maladie prévoit d'autres prestations de maternité, en nature et en espèces que la personne fasse partie ou non de la population active. Les parents qui travaillent ont aussi le droit de prendre jusqu'à cinq jours de congé par an à 80 % de leur salaire pour s'occuper d'un enfant malade de moins de huit ans.

On estime en moyenne à six ou sept mois la durée des congés de maternité payés utilisés. On pourrait s'attendre à ce que les femmes ne profitent pas de tous les avantages du régime parce que certaines d'entre elles ont un revenu supérieur aux prestations maximales applicables et que le supplément versé par l'employeur pour combler la différence entre ces prestations et le salaire intégral n'est offert que pendant les quatorze premières semaines.

D'après la structure du régime des prestations de maternité de la RFA, il semble que l'objectif principal soit la protection de la santé plutôt que le remplacement du salaire. On estime toutefois, qu'en 1979, les prestations réglementaires maximales, applicables aux quatre derniers mois

---

20. Mildred Martin, op. cit.

du congé de maternité, équivalaient au salaire intégral des trois quarts des femmes.[21] Kamerman rapporte : " La rumeur en Allemagne veut que les employeurs évitent de confier aux femmes des postes de cadres intermédiaires parce qu'ils craignent les coûts et les interruptions de travail qui se rattachent à la maternité. "[22] En outre, le supplément requis des employeurs pendant les quatorze premières semaines du congé peut ouvrir la voie à la discrimination contre les femmes en âge d'enfanter et dont le salaire est élevé. Mais il ne semble pas que cette affirmation soit solidement étayée.

Leçons à tirer de l'expérience européenne

Les principes que l'on trouve à la base du régime de congés de maternité ou de congés parentaux payés dans ces cinq pays d'Europe varient considérablement de l'un à l'autre. Toutefois, la structure des régimes et les modes de financement adoptés permettent de tirer certaines conclusions générales.

. Dans les pays socialistes de l'Europe de l'Est, les prestations proviennent, comme ou pourrait s'y attendre, des recettes générales du gouvernement central. Dans les autres pays, les congés sont financés au moyen d'un régime d'assurance sociale national auxquels les employeurs, les employés et le gouvernement contribuent selon des proportions diverses.

. Dans la plupart des pays, les principes fondamentaux ont évolué au cours des deux dernières décennies. Dans certains pays, comme en RFA par exemple, cette évolution a commencé il n'y a pas si longtemps. Les prestations qui, à l'origine, visaient à protéger la santé des femmes qui

---

21. Kamerman, automne 1980, op. cit.

22. Ibid

travaillent et celle de leurs enfants, sont de plus en plus perçues comme un revenu de remplacement qui soulage la famille des tracasseries financières liées à la maternité et aux soins des enfants en bas âge.

. Lorsqu'on verse des prestations uniquement à la mère, on risque de perpétuer la distinction traditionnelle entre le rôle de l'homme et celui de la femme, et d'entraver la promotion de l'égalité des sexes au travail. Cette distinction traditionnelle entre les rôles peut être activement entretenues par les politiques gouvernementales, comme en Hongrie, où des prestations spéciales sont versées à la mère qui reste au foyer avec des enfants de moins de trois ans.

. Dans les pays où le régime vise à encourager les mères qui ont des jeunes enfants à prendre de longs congés, le plafonnement des prestations et des gains assurables signifie ordinairement des prestations et des gains assurables signifie ordinairement que seules les femmes au revenu peu élevé sont en mesure de quitter le marché du travail pendant toute la durée de leur congé. Étant donné que ces femmes sont probablement les moins instruites et les moins qualifiées, leurs chances d'avancement, qui sont minces au départ, risquent de diminuer encore plus à la suite de leurs longues absences.

. Dans les pays où les employeurs doivent assumer en grande partie le coût des congés payés, il y a un risque de discrimination dans l'emploi contre les femmes en âge d'enfanter, quoiqu'il n'existe aucune preuve solide à l'appui de cette hypothèse. On peut réduire ce risque de discrimination si l'on accorde des congés payés à la fois au père et à la mère, comme en Suède, où les employeurs assument à 85 % le coût des congés parentaux.

. La politique démographique, la conjoncture économique, le taux de chômage, aussi bien que les objectifs sociaux concernant le travail des femmes, sont autant de facteurs qui interviennent dans la structuration d'un régime de congés de maternité ou de congés parentaux payés. Des congés payés plus longs peuvent être accordés aux femmes qui ont un deuxième ou un troisième enfant (comme en République démocratique allemande et en France); les mères peuvent être encouragées à se retirer de la population active lorsque le chômage est élevé et que les fonds nécessaires aux services de garderie ne sont pas disponibles (comme en Hongrie); ou encore, l'État peut aider le père et la mère à concilier leur travail avec leurs responsabilités familiales et faire régner ainsi l'égalité des sexes tant à la maison qu'au travail (comme en Suède).

. On ne peut pas tirer de la conclusion probante sur l'efficacité du régime de congés de maternité payés en ce qui concerne l'accroissement de la natalité. En France, le souci de freiner la dénatalité a toujours été au centre de la politique en matière de prestations de maternité, mais cela n'a pas sensiblement influé sur le taux des naissances. En République démocratique allemande, par contre, le nombre des familles à deux enfants a considérablement augmenté depuis l'établissement des congés supplémentaires payés (à un taux légèrement plus bas) pour les femmes qui continuent à avoir des enfants après leurs premières couches. Au mieux, le lien qui existe entre les congés de maternité payés et la natalité est généralement faible. La RDA a connu, pendant quelques années, un faible taux de naissance malgré la générosité d'un régime de congés de maternité payés. Étant donné qu'en RDA, on trouve dans la population active 80 % des femmes ayant des enfants en bas âge, comparativement à 43 % en France, il semble

que, plus il y a de femmes capables d'enfanter sur le marché du travail, plus le régime de congés de maternité peut influer sur le taux des naissances.

. Indépendamment de leurs différences de point de vue quant aux principes à la base des congés de maternité ou des congés parentaux payés, les cinq pays étudiés ici semblent tous fortement acquis à l'idée que la maternité est une responsabilité sociale plutôt qu'une affaire privée ou une tâche familiale. Les congés de maternité varient de 14 semaines à 9 mois, mais ils sont payés à 90 % dans trois de ces pays et à 100 % dans les deux autres.[23]

. D'une manière générale, les congés de maternité payés sont considérés comme un système de remplacement du revenu pour les femmes (ou les parents) qui travaillent. Mais la plupart des pays offrent d'autres avantages liés à la maternité, que les bénéficiaires fassent partie ou non de la population active. Dans l'un des pays étudiés, soit en Suède, les femmes qui ne sont pas sur le marché du travail ont droit à une prestation quotidienne de base pendant leurs congés de maternité.

---

23. Les sources sont un peu confuses quant au montant des prestations. Dans certains cas, on parle de " remplacement intégral du salaire net ", le salaire net représentant le salaire brut moins les précomptes réglementaires habituelles. Le " salaire net " est donc inférieur à 100 %. Il se peut fort bien que le remplacement du salaire à 90 %, tel que cela se fait dans certains pays, constitue en réalité un " remplacement intégral du salaire net ".

III. LES ASSISES D'UNE POLITIQUE CANADIENNE

L'établissement d'un principe fondamental

Au Canada, les pressions exercées en vue de l'obtention du congé parental et du congé de maternité entièrement payés se font de plus en plus fortes, et certains syndicats ont même réussi à le faire intégrer dans leurs conventions collectives. C'est pourquoi des pourparlers visant à déterminer la politique à adopter sur cette question ont actuellement lieu au niveau fédéral.

Le Canada n'a jamais adopté de politique globale et cohérente sur la famille, bien que les éléments d'une telle politique soient déjà en place. Ainsi, le gouvernement fédéral et les provinces appliquent déjà des programmes de soutien des garderies, de prestations de maternité et de protection de pension pour les parents ayant de jeunes enfants (au Québec). Mais aucun gouvernement n'a encore clairement déterminé comment ces programmes pourraient s'inscrire dans une politique sur la famille, ni en quoi une telle politique pourrait consister.

Bien que les technocrates s'occupent actuellement de la question du congé de maternité et du congé parental entièrement payés, aucune déclaration publique officielle n'a encore été faite quant au fondement d'une politique dans ce domaine. Si l'on en juge par les autres démarches qui ont été entreprises récemment à l'égard de la politique de l'emploi chez les femmes, il n'est peut-être pas exagéré de croire que nombreux sont les technocrates qui considèrent le congé de maternité payé comme un élément essentiel d'une politique de parité salariale. On peut aussi supposer qu'il existe d'autres objectifs à ce chapitre.

Dans son rapport de juillet 1981, le Groupe de travail sur l'assurance-chômage, qui a été constitué au sein du ministère de l'Emploi et de l'Immigration parle des principes qui sous-tendent le versement des prestations de maternité (dans le cadre du régime d'assurance-chômage).[24] Voici ce qu'on y trouve : " Au moment de leur création, ces prestations visaient à protéger la mère contre un arrêt de rémunération attribuable au fait qu'elle était physiquement incapable de travailler ou de chercher un emploi au cours de la période qui entourait la naissance. Cependant, en pratique, les prestations ont davantage servi à permettre à la mère de s'occuper de l'enfant après la naissance qu'à lui assurer un revenu pendant la période d'incapacité physique. " Le Groupe de travail signale que si le versement des prestations de maternité était à nouveau strictement fonction de l'incapacité physique, cela permettrait de " rétablir le versement des prestations sur une base non équivoque ", mais qu'une telle mesure " constituerait un grand pas en arrière dans le domaine de la politique sociale ".

Si l'on reconnaît explicitement que la véritable raison du versement des prestations de maternité dans le cadre de l'assurance-chômage est de permettre à la mère de s'occuper de l'enfant après sa naissance, il faudrait aussi les accorder aux parents adoptifs pour que le régime soit appliqué équitablement. De fait, le Groupe de travail est favorable à l'adoption d'une telle mesure. Il propose aussi d'autres modifications qui, à son avis, tiendraient compte de " l'apport plus grand des femmes sur le marché du travail " et qui constitueraient un grand pas en avant "par la

---

24. Emploi et Immigration Canada, L'Assurance-chômage dans les années 1980, Un rapport du Groupe de travail sur l'assurance-chômage, Ottawa, juillet 1981.

simplification des prestations de maternité comme telles et du renforcement de la capacité du régime d'assurance-chômage dans son ensemble d'assurer la protection du revenu ".[25]

Dans son exposé rédigé en janvier 1982 au sujet du congé parental et du congé de maternité payés, le groupe de travail spécial du Congrès du travail du Canada dit que :

> " La mise au monde et l'éducation des enfants est autant une responsabilité sociale qu'une responsabilité individuelle. Le congé parental est un élément important d'un régime approprié de soins des enfants, lequel comporterait, entre autres, des garderies convenables et un horaire de travail variable pour les parents. Les enfants d'aujourd'hui sont en effet les travailleurs, les contribuables et les dirigeants de demain. On doit pouvoir leur assurer le soutien et l'attention de leurs parents dès les premiers stades de leur développement. L'attribution d'un congé parental convenable n'est pas uniquement une responsabilité morale, mais aussi un investissement dans notre avenir.[26] Les travailleurs du pays ont droit à un régime national de congrès parentaux payés.[27]
>
> (traduction)

Lorsque le Syndicat des postiers du Canada a obtenu que le congé de maternité entièrement payé soit intégré dans sa convention collective,[28] certains syndicats ont déclaré que le fait de refuser aux femmes en congé de maternité le versement de leur salaire intégral et de suspendre leurs avantages sociaux pendant cette période constituait une forme de discrimination à leur égard et qu'il fallait y mettre un terme.

---

25. Emploi et Immigration Canada, op. cit.

26. Congrès du travail du Canada, Report of Ad Hoc Working Group on Maternity/Parental Leave, Ottawa, janvier 1982.

27. Ibid.

28. Micki McCune et Marion Pollack, Paid Maternity Leave Major Victory for Postal Union, Kinesis, 1981.

" Après des années de dénégation, écrit un rédacteur,[29] on reconnaît enfin que les responsabilités relatives à la maternité ne sont pas seulement celles de la femme. "

Signalons toutefois que ce principe fondamental est loin d'être accepté partout au Canada. En fait, le règlement obtenu par le Syndicat des postiers du Canada (SPC) a provoqué une réaction négative considérable de la part des employeurs.

Il n'en demeure pas moins que le fait que le Canada soit signataire de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes (voir page 4) implique qu'il reconnaît officiellement, au moins dans une certaine mesure, que la maternité est une fonction sociale et que ceux qui doivent cumuler les responsabilités familiales et les responsabilités professionnelles ne devraient pas être pénalisés. Il reste à voir s'il est prêt à s'engager fermement à étendre et à élargir ce principe de base pour y englober des objectifs tels que celui d'encourager activement les femmes à participer au marché du travail ou d'inciter les pères à assumer une plus grande part de responsabilités domestiques et familiales.

Dans le cadre du régime actuel de prestations de maternité, le taux des prestations correspond à 60 % des gains n'excédant pas le maximum de la rémunération assurable, soit le même taux de remplacement que celui des prestations ordinaires d'assurance-chômage. En 1979, le coefficient de remplacement du revenu a été ramené de 66 2/3 % à 60 % des gains hebdomadaires assurables, le gouvernement estimant que le taux le plus élevé n'incitait pas les prestataires à chercher et à accepter un emploi et que

---

29. Ibid.

les emplois rémunérés à un taux semblable à celui des prestations de chômage en vigueur attireraient davantage les personnes en quête d'emploi.[30]

Il est bien évident que ce genre de considération n'entre pas en ligne de compte lorsqu'il s'agit de déterminer le coefficient de remplacement du revenu dans le cas des prestations de maternité, puisqu'on ne saurait s'attendre à ce que la bénéficiaire se cherche du travail au cours de son congé. Que le coefficient de remplacement du revenu pour les prestations de maternité ait toujours correspondu à celui des prestations ordinaires de chômage laisse supposer que les principes qui sous-tendent leur existence n'ont jamais été clairement définis. Par conséquent, on ne semble pas encore très bien connaître les principes dont s'inspirent les propositions selon lesquelles le régime d'assurance-chômage devrait prévoir un congé de maternité entièrement payé plutôt que les seules prestations qu'il offre aujourd'hui. À cet égard, un journaliste s'est même demandé " pour quelles raisons une politique sociale devrait-elle permettre aux femmes qui sont en congé de maternité de recevoir davantage que les soutiens de famille qui sont sans travail ".[31]

Par ailleurs, la possibilité d'élargir le principe à la base du régime actuel a fait l'objet de plusieurs plaintes dont s'occupe actuellement la Commission des droits de la personne. Selon les plaignants, le fait que les parents adoptifs et les pères qui doivent laisser leur

---

30. Garry Dingledine, Exposé chronologique, L'Évolution de l'assurance-chômage de 1940 à 1980, Emploi et Immigration Canada, 1981.

31. Wilfrid List, Globe and Mail, 14 décembre 1981.

travail pour s'occuper de leurs bébés ne reçoivent pas de prestations alors que les mères naturelles en reçoivent constitue une mesure discriminatoire.[32]

De toute façon, si l'on instaure au Canada un régime de congés de maternité entièrement payés, il importe d'en établir clairement les objectifs de sorte que l'on puisse adopter les mécanismes de financement appropriés. (Ces questions sont abordées plus en détail dans des chapitres subséquents de ce document.)

Le profil statistique

Les décisions relatives à l'élaboration et au coût d'un régime national de congés parentaux ou de congés de maternité entièrement payés devront tenir compte des facteurs suivants : les taux d'activité, les indices de fécondité, les taux de rémunération, les habitudes de travail des femmes, ainsi que le nombre possible de demandes de prestations. Le présent chapitre présente les données relatives à ces facteurs ainsi qu'un commentaire sur leurs incidences possibles.

Le taux d'activité des femmes

Les données de Statistique Canada sur le taux d'activité des femmes portent sur les groupes d'âge de 20 à 24 ans, 25 à 34 ans, 35 à 44 ans et 20 à 44 ans. De toute évidence, elles englobent la plupart des femmes qui pourraient bénéficier de prestations de maternité. De fait, l'âge moyen des femmes qui touchent des prestations dans le cadre du régime actuel est de 27 ans.

---

32. Garry Dingledine, op. cit.

Tableau 5

Âge moyen des femmes qui touchent des prestations de maternité

1975	26,16
1976	26,25
1977	26,38
1978	25,68
1979	26,78
1980	27,00

Source : Statistiques administratives de l'Assurance-chômage

Depuis douze ans, on constante une augmentation sensible du taux d'activité des femmes plus jeunes. Ainsi, entre 1970 et 1981, le taux d'activité des femmes de 20 à 24 ans a augmenté d'un peu plus de 25 %, tandis que chez les femmes de 25 à 34 ans, la hausse a été de plus de 77 %.

Tableau 6

Taux d'activité des Canadiennes de 20 à 24 ans et de 25 à 34 ans

	1970-1981	
	20-24 %	25-34 %
1970	60,7	38,9
1971	62,3	40,7
1972	62,8	43,2
1973	64,8	45,2
1974	65,4	46,4
1975	67,0	52,9
1976	67,4	53,8
1977	68,9	55,2
1978	70,3	59,0
1979	71,3	60,4
1980	73,0	62,7
1981	73,0	65,5

Source : Statistique Canada, Statistiques chronologiques sur la population active - 1981, nº de cat. 71-201, et Moyennes annuelles de la population active 1975-1978, nº de cat. 71-529.

Par ailleurs, le taux d'activité des femmes mariées a également augmenté de manière notable.

Tableau 7

Taux d'activité des femmes mariées âgées de 20 à 44 ans

	%
1970	36,2
1971	37,7
1972	39,2
1973	41,2
1974	42,1
1975	49,9
1976	50,9
1977	52,9
1978	56,0
1979	57,3
1980	59,4
1981	61,9

Source : Statistique Canada, Moyennes annuelles de la population active 1975-1978, n° de cat. 71-529, et Population active, n° de cat. 71-001.

Taux de fécondité

Jusqu'à ces dernières années, il semblait y avoir une corrélation étroite entre le taux d'activité des femmes et l'indice de fécondité. En effet, à la fin des années 1950 et au début des années 1960, la chute des taux de fécondité s'accompagnait de hausses plus marquées des taux d'activité chez les femmes de 20 à 34 ans. Ce rapport entre la baisse des taux de fécondité et l'augmentation des taux d'activité s'est également maintenu au début des années 1970.

Ciuriak et Sims signalent cependant[33] qu'au milieu des années 1970, la chute des taux de fécondité a ralenti considérablement pour atteindre un niveau relativement stable au Canada et aux États-Unis.

33. Dan Ciuriak et Harvey Sims, Croissance du taux d'activité et de la population active au Canada, ministère des Finances, avril 1980.

Pourtant, le rythme de croissance du taux d'activité chez les femmes dans leur meilleure période de fécondité n'a affiché, lui, aucun signe de ralentissement.

D'autre part, il semble que les femmes ne se retirent plus de la population active au cours de leur période de fécondité. En fait, on constate que le taux d'activité des femmes augmente au fur et à mesure qu'elles passent du groupe d'âge de 15 à 24 ans à celui de 25 à 34 ans. Au Canada, les données pour les groupes répartis par tranches de cinq ans indiquent que le taux d'activité des femmes mariées âgées de 25 à 34 ans est plus élevé aujourd'hui qu'il ne l'était il y a cinq ans.

Tableau 8

Taux d'activité chez les femmes mariées âgées de 20 à 24 ans et de 25 à 34 ans, Canada, au cours de périodes données

	20-24 ans		25-34 ans	Augmentation ou diminution du taux d'activité au fur et à mesure que le groupe passe à la meilleure période de procréation
	%		%	
1968	42,4	1973	38,5	-3,9
1969	44,7	1974	39,8	-4,9
1970	44,1	1975	47,2	+3,1*
1971	47,2	1976	48,5	+1,3
1972	47,7	1977	49,7	+2,0
1973	50,8	1978	54,1	+3,3
1974	51,8	1979	55,3	+3,5
1975	58,6	1980	57,6	-1,0*
1976	59,0	1981	60,9	+1,9

*NOTA : Des révisions importantes apportées aux méthodes d'enquête sur la population active en 1975 peuvent influer sur ces données comparatives.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active, données non publiées, et Moyennes annuelles de la population active 1975-1978, n° de cat. 71-529.

Toujours d'après Ciuriak et Sims, " il semble indéniable que la relation qui existe entre la procréation et le taux d'activité chez les femmes dans leur meilleure période de procréation a changé de façon considérable ".[34]

La tendance traditionnelle s'est déjà inversée aux États-Unis et dans deux pays scandinaves, et il semble qu'un phénomène semblable s'opère actuellement au Canada.

34. Ibid.

À l'heure actuelle, le taux de fécondité pour l'ensemble du Canada est d'environ 1,8; un taux d'environ 2,1 correspond à un taux de croissance démographique nul. Sauf peut-être au Québec, aucune pression en vue d'amener l'État à formuler une politique d'accroissement de la natalité n'a été exercée. Même s'il devait y avoir des pressions en ce sens, il est peu probable, pour les raisons mentionnées ci-dessus, qu'un taux de natalité plus élevé ait une incidence importante sur la participation des femmes à la population active.

Reste à savoir si un régime de congés de maternité entière payés pourrait inciter les femmes à avoir davantage d'enfants (s'il s'agit là d'un objectif politique souhaitable). Disons qu'il ressort de l'expérience des pays d'européens que, plus les taux d'activité des femmes en âge de procréer sont élevés, plus cet objectif politique a des chances de réussir. L'un des deux pays qui ont tenté d'établir un régime de congés de maternité payés en vue de stimuler la croissance de la natalité, soit la France, dont la politique en ce sens n'a d'ailleurs eu guère de succès, a enregistré un taux d'activité bien inférieur à celui de la République démocratique allemande, où l'attribution d'un congé additionnel payé à la naissance d'un " deuxième " enfant s'est révélé un facteur important dans la hausse de la natalité. Dans ce pays, 87 % des femmes âgées de 15 à 60 ans faisaient partie de la population active en 1978.

Au Canada, le taux d'activité des femmes se situe entre ceux des deux pays susmentionnés. En 1981, 63 % des Canadiennes de 15 à 54 ans faisaient partie de la population active, contre 59 % des femmes de 15 à 64 ans. Le taux d'activité des femmes de 25 à 34 ans était de près de 66 %,

alors que celui des femmes mariées comprises dans le même groupe d'âge s'élevait à 61 %.

Quoiqu'il soit impossible de prédire si une politique d'octroi de congés de maternité entièrement payés inciterait les travailleuses à avoir davantage d'enfants, il semble bien que ce ne soit pas le cas. En effet, la régression de la natalité est un phénomène commun à tous les pays industrialisés. On peut donc dire sans risque de se tromper que la travailleuse moyenne ne demanderait de congé de maternité payé qu'une fois ou deux dans sa vie. De plus, si l'on tient compte du fait que les femmes en âge de procréer participent de plus en plus à la population active, on peut supposer que celles qui bénéficieraient de ce congé retourneraient ensuite sur le marché du travail.

Combien de femmes toucheraient des prestations de maternité ?

Les femmes qui touchent des prestations de maternité dans le cadre du régime actuel d'assurance-chômage représentent environ 2,5 % de la main-d'oeuvre féminine totale. Ce pourcentage est demeuré relativement stable au cours des cinq dernières années (voir tableau 9, page 49).

Tableau 9

Prestataires de prestations de maternité en pourcentage de la population active

1972-1981

	Population active totale	Population active féminine	Femmes occupant un emploi	Nombre de prestataires (prest. maternité)	% de prestataires par rapport aux femmes occupant un emploi	% de prestataires par rapport à la population active féminine	% de prestataires par rapport à la population active totale	Taux de chômage	Taux d'activité chez les femmes mariées âgées de 20 à 44 ans
	000	000	000		%	%	%	%	%
1972	8 897	3 101	2 885	37 688	1,31	1,22	0,42	6,2	39,2
1973	9 276	3 303	3 083	55 864	1,81	1,69	0,60	5,5	41,2
1974	9 639	3 477	3 255	63 433	1,95	1,82	0,66	5,3	42,1
1975	9 974	3 680	3 381	69 895	2,07	1,90	0,70	6,9	49,9
1976	10 206	3 837	3 515	78 819	2,24	2,05	0,77	7,1	50,9
1977	10 498	3 994	3 617	90 157	2,49	2,26	0,86	8,1	52,9
1978	10 882	4 232	3 824	96 400	2,52	2,28	0,89	8,4	56,0
1979	11 207	4 408	4 022	102 760	2,55	2,33	0,92	7,5	57,3
1980	11 522	4 613	4 225	107 336	2,54	2,33	0,93	7,5	59,4
1981	11 830	4 811	4 411	113 000	2,56	2,35	0,96	7,6	61,9

Source : Statistique Canada, Statistiques chronologiques sur la population active, n° de cat.71-201, et Statistiques administratives de l'Assurance-chômage.

Par rapport à l'ensemble de la population active, le nombre de femmes qui touchent des prestations de maternité s'est accru, ce qui n'est guère étonnant puisque les femmes représentent un pourcentage de plus en plus grand de la population active. En 1981, les bénéficiaires de prestations de maternité constituaient environ 1 % de la population active.

On ne peut toutefois guère se fier à ces chiffres pour prédire le nombre de femmes qui pourraient se prévaloir d'un régime de congés de maternité entièrement payés. En effet, pour une raison ou pour une autre, bon nombre de mères qui travaillent n'ont pas droit aux prestations du régime actuel. Le Groupe de travail sur l'assurance-chômage[35] a recommandé la simplification de certaines conditions régissant actuellement le versement des prestations de maternité. À son avis, une telle mesure, de même que l'admissibilité des parents adoptifs au régime (mères adoptives uniquement, semble-t-il), pourraient profiter à environ 95 000 femmes. Les modifications du Groupe de travail permettraient en fait à 38 500 autres mères de recevoir des prestations auxquelles elles n'ont pas droit actuellement. Quant aux autres, elles pourraient recevoir des prestations pendant une période plus longue qu'à l'heure actuelle.[36]

35. Emploi et Immigration Canada, 1981, op. cit.

36. Emploi et Immigration Canada, Estimations détaillées des répercussions découlant de l'ensemble des modifications, juillet 1981.

La mise en application des recommandations formulées par le Groupe de travail donnerait les résultats suivants :

15 000 femmes pourraient toucher des prestations pendant 15 semaines au lieu de 10;

20 000 femmes pourraient obtenir des prestations ordinaires de chômage, même si elles n'avaient pas droit aux prestations de maternité;

42 000 femmes pourraient toucher des prestations de chômage pendant 5 semaines avant de recevoir les prestations de maternité;

11 000 femmes acquerraient le droit de toucher des prestations de maternité grâce à l'abolition de la règle des dix semaines;

7 500 parents adoptifs pourraient toucher des prestations de maternité pendant 15 semaines;

95 500 femmes pourraient profiter de la simplification du régime actuel et de l'admissibilité des parents adoptifs à ce régime.

NOTA : Ces données ne représentent que 18 500 prestataires de plus, mais 20 000 autres femmes enceintes qui, pour une raison ou pour une autre, n'ont pas droit aux prestations de maternité, pourraient obtenir des prestations ordinaires de chômage.

Il convient de signaler que seulement quelque 45 % des bénéficiaires possibles reçoivent des prestations de maternité. En 1981, par exemple, on a enregistré 365 000 naissances au Canada. Si l'on estime que le taux d'activité des femmes qui sont dans leur meilleure période de fécondité (de 20 à 34 ans) est de 68 %, on peut supposer qu'environ 248 000 nouvelles mères qui étaient sur le marché du travail en 1981 pouvaient demander des prestations de maternité. Or, cette année-là, 45,6 % d'entre elles, soit seulement quelque 113 000, ont en touché dans le cadre du régime d'assurance-chômage.

Les représentants d'Emploi et Immigration Canada estiment qu'environ 15 000 demandes de prestations de maternité ont été rejetées pour une raison ou pour une autre. Les autres prestataires possibles n'ont

même pas présenté de demande, et ce, en partie parce qu'elles savaient qu'elles ne répondaient pas aux conditions d'admission. Ces représentants croient cependant que le faible taux de femmes qui profitent du programme est attribuable également au sentiment de honte qui est parfois accolé à l'assurance-chômage en général, ainsi qu'à l'ignorance, dans certains cas, de l'existence même du programme des prestations de maternité.

Néanmoins, des sources de données différentes indiquent que, par rapport à la population active totale, seul un infime pourcentage de travailleuses doivent s'absenter de leur travail à un moment donné pour donner naissance à un enfant ou pour en prendre soin. Une étude[37] révèle que dans la Fonction publique fédérale, le pourcentage d'employées qui prennent un congé de maternité est de 4 % par année. Parmi celles qui ont pris congé au cours des années financières 1979-1980 et 1980-1981, la majorité étaient des commis aux écritures (CR). Il faut toutefois tenir compte du fait que près de 40 % des femmes qui travaillent dans la Fonction publique fédérale font partie de ce groupe. Pour ces deux années, les femmes qui, à un moment donné, étaient en congé de maternité représentaient entre 1 % et 2 % de l'ensemble du groupe en question, et environ 1,5 % de tous les fonctionnaires fédéraux. La majorité des femmes qui prennent un congé de maternité ont un revenu annuel inférieur à 15 000 $.

La plupart des employées qui ont pris un congé de maternité occupaient, au sein de leurs groupes respectifs, un poste de niveau intermédiaire ou inférieur. Ainsi, en octobre 1981, 95 % de ces femmes n'occupaient pas un poste d'un niveau plus élevé que le niveau 4. Il faut

---

37. Établie par le Bureau de la main-d'oeuvre féminine, Travail Canada.

ajouter cependant que, dans la Fonction publique fédérale, 87 % des femmes n'occupent pas un poste plus élevé qu'un niveau 4.

Il y a lieu de noter que les données établies en fonction des années financières comportent plusieurs lacunes. Ainsi, elles ne reflètent que le fait qu'une personne était ou non en congé au cours de l'année en question. Or, la personne dont le congé chevauche deux années financières sera donc comptée pour ces deux années-là. En raison de ce double dénombrement, les chiffres pour chaque année financière tendent à excéder le nombre réel de femmes en congé de maternité.

Malgré cela, il ressort clairement que, quelle que soit la composition d'un groupe professionnel, seul un infime pourcentage de femmes seront en congé de maternité à un moment donné, et que la plupart des travailleuses occupent les emplois les moins rémunérateurs.

Les six tableaux suivants présentent certains détails concernant les employées de la Fonction publique fédérale qui bénéficient du congé de maternité.

Tableau 10

Femmes faisant partie de la Fonction publique qui ont pris des congés de maternité au cours des années financières 1979-1980 et 1980-1981, par catégorie professionnelle

Catégorie professionnelle	1979-80			1980-81		
	Femmes qui ont pris un congé de maternité	Total par catégorie	% des femmes qui ont pris un congé de maternité	Femmes qui ont un congé de maternité	Total par catégorie[a]	% des femmes qui ont pris un congé de maternité
Haute direction	-	50	-	1	52	1,9 %
Scientifique et professionnelle	282	4 815	5,9 %	195	4 506	4,3 %
Administrative et du Service extérieur	538	12 268	4,4 %	569	13 693	4,2 %
Technique	112	2 564	4,4 %	99	2 684	3,7 %
Soutien administratif	2 506	53 955	4,6 %	2 614	54 996	4,7 %
Exploitation	470	18 674	2,5 %	546	19 451	2,8 %
TOTAL	3 908	92 425		4 024[b]	95 487	
POURCENTAGE GLOBAL			4,2 %			4,2 %

Sources : Les chiffres représentant le nombre de femmes ayant pris un congé de maternité ont été communiqué par le Conseil du Trésor.

Ceux représentant le nombre de femmes par catégorie professionnelle ont été extraits du Rapport annuel 1980 de la Commission de la Fonction publique.

Remarques : [a]Toutes les données en provenance de la Commission de la Fonction publique sont fondées sur l'année civile (c.-à-d., en cours en décembre 1979 et 1980).
[b]Moins une femme en congé de maternité dont on ne connaissait pas la catégorie.

TABLEAU 11

Femmes faisant partie de la Fonction publique qui ont pris un congé de maternité au cours de l'année financière 1979-1980, par catégorie professionnelle et par rapport aux autres employés de la Fonction publique[1]

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (92 425 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (266 865 en tout)[3,4]
AG Agriculture	2	0,05 %	21	9,5 %	361	0,5 %	0,002 %	0,001 %
AI Contrôle de la circulation aérienne	2	0,05 %	40	0,5 %	2 195	0,09 %	0,002 %	0,001 %
AS Services administratifs	90	2,3 %	2 683	3,3 %	8 806	1,0 %	0,1 %	0,03 %
AU Vérification	7	0,2 %	120	5,8 %	2 925	0,2 %	0,01 %	0,003 %
BI Services biologiques	10	0,3 %	119	8,4 %	885	1,1 %	0,01 %	0,004 %
CH Chimie	2	0,05 %	65	3,1 %	396	0,5 %	0,002 %	0,001 %
CM Communications	12	0,3 %	343	3,5 %	835	1,4 %	0,01 %	0,004 %

TABLEAU 11 (suite)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (92 425 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (266 865 en tout)[3,4]
CR Commis aux écritures et aux règlements	1 739	44,5 %	37 316	4,7 %	49 285	3,5 %	1,9 %	0,6 %
CS Systèmes d'ordinateurs	37	0,09 %	376	9,8 %	2 193	1,7 %	0,04 %	0,01 %
CX Services correctionnels	2	0,05 %	81	2,5 %	4 368	0,05 %	0,002 %	0,001 %
DA Traitement des données	85	2,2 %	2 071	4,1 %	2 935	2,9 %	0,1 %	0,03 %
DD Dessin et illustrations	7	0,2 %	191	3,7 %	1 781	0,4 %	0,01 %	0,003 %
ED Enseignement	112	2,9 %	1 553	7,2 %	3 164	3,5 %	0,1 %	0,04 %

TABLEAU 11 (suite)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (92 425 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (266 865 en tout)[3,4]
EC Soutien technologique et scientifique	54	1,4 %	1 017	5,3 %	7 432	0,7 %	0,1 %	0,02 %
EL Électronique	1	0,03 %	18	5,6 %	3 066	0,03 %	0,001 %	0
EN Génie et arpentage	1	0,03 %	30	3,3 %	2 481	0,04 %	0,001 %	0
ES Économique, Sociologie et Statistique	19	0,5 %	324	5,9 %	2 288	0,8 %	0,02 %	0,01 %
EU Soutien de l'enseignement	4	0,1 %	82	4,9 %	106	3,8 %	0,004 %	0,001 %
FI Administration financière	19	0,5 %	448	4,2 %	2 418	0,8 %	0,02 %	0,01 %

TABLEAU 11 (suite)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (92 425 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (266 865 en tout)[3,4]
FS Service extérieur	3	0,08 %	92	3,3 %	1 232	0,2 %	0,003 %	0,001 %
GL Manoeuvres et Hommes de métier	1	0,03 %	184	0,5 %	18 031	0,01 %	0,001 %	0
GS Services divers	47	1,2 %	3 170	1,5 %	12 121	0,4 %	0,05 %	0,02 %
GT Techniciens divers	9	0,2 %	214	4,2 %	2 177	0,4 %	0,01 %	0,003 %
HE Sciences domestiques	3	0,08 %	48	6,2 %	49	6,1 %	0,003 %	0,001 %
HR Recherche historique	7	0,2 %	68	10,3 %	268	2,6 %	0,01 %	0,003 %
HS Services hospitaliers	52	1,3 %	1 462	3,6 %	2 607	0,2 %	0,1 %	0,02 %
IS Services d'information	14	0,4 %	362	3,9 %	974	1,4 %	0,02 %	0,01 %

TABLEAU 11 (suite)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (92 425 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (266 865 en tout)[3,4]
LA Droit	6	0,2 %	107	5,6 %	574	1 %	0,01 %	0,002 %
LS Services de bibliothèque	22	0,6 %	296	7,4 %	447	4,9 %	0,02 %	0,01 %
MA Mathématiques	2	0,05 %	29	6,9 %	119	1,7 %	0,002 %	0,001 %
MD Médecine	1	0,03 %	32	3,1 %	313	0,3 %	0,001 %	0
MT Météorologie	2	0,05 %	26	7,7 %	583	0,3 %	0,002 %	0,001 %
NU Sciences infirmières	74	1,9 %	1 627	4,5 %	1 726	4,3 %	0,1 %	0,03 %
OE Mécanographie	7	0,2 %	260	2,7 %	478	1,5 %	0,01 %	0,003 %
PC Sciences physiques	1	0,03 %	58	1,7 %	625	0,2 %	0,001 %	0

TABLEAU 11 (suite)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (92 425 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (266 865 en tout)[3,4]
PE Gestion du personnel	68	1,8 %	926	7,3 %	2 924	2,3 %	0,1 %	0,03 %
PG Achat et approvisionnement	7	0,2 %	271	2,6 %	1 699	0,4 %	0,01 %	0,003 %
PH Pharmacie	1	0,03 %	16	6,2 %	70	1,4 %	0,001 %	0
PI Inspection des produits primaires	4	0,1 %	110	3,6 %	2 711	0,1 %	0,004 %	0,001 %
PM Administration des programmes	247	6,3 %	5 841	4,2 %	23 936	1,0 %	3,0 %	0,1 %
PO Services postaux	368	9,4 %	9 884	3,7 %	46 951	0,8 %	0,4 %	0,1 %
PS Psychologie	2	0,05 %	17	11,8 %	91	2,2 %	0,002 %	0,001 %

TABLEAU 11 (suite)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (92 425 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (266 865 en tout)[3,4]
PY Photographie	1	0,03 %	14	7,1 %	174	0,6 %	0,001 %	0
SG Réglementation scientifique	4	0,1 %	36	11,1 %	485	0,8 %	0,004 %	0,001 %
SI Soutien des sciences sociales	29	0,7 %	797	3,6 %	1 844	1,6 %	0,03 %	0,01 %
SO Officiers de navire	1	0,03 %	30	3,3 %	1 395	0,1 %	0,001 %	0
ST Secrétariat, sténographie, dactylographie	663	17,0 %	13 965	4,7 %	14 187	4,7 %	0,7 %	0,2 %
SW Service social	2	0,05 %	37	5,4 %	167	1,2 %	0,002 %	0,001 %
TR Traduction	33	0,8 %	628	5,2 %	1 252	2,6 %	0,04 %	0,01 %

TABLEAU 11 (fin)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (92 425 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (266 865 en tout)[3,4]
VS								
Médecine vétérinaire	2	0,05 %	35	5,7 %	591	0,3 %	0,002 %	0,001 %
WP								
Programmes de bien-être social	17	0,4 %	369	4,6 %	1 710	1,0 %	0,02 %	0,01 %
TOTAUX	3 908	100,0 %[5]	87 909		240 431			
POURCENTAGES GLOBAUX				4,5 %		1,6 %	4,2 %	1,5 %

Sources : Le nombre de femmes en congé de maternité a été communiqué par le Conseil du Trésor.

Le nombre d'employés de la Fonction publique, par catégorie et par sexe, a été tiré du Rapport annuel de 1980 de la Commission de la Fonction publique.

Notes : [1]Toutes les données de la Commission de la Fonction publique sont celles de l'année civile 1979 (c.-à-d., en cours au mois de décembre 1979).
[2]Comprend cinq employés dont le sexe n'était pas précisé sur les feuilles de paie.
[3]Ce total ne comprend pas 90 employés de la catégorie EX.
[4]Comprend 217 employés de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique ainsi que d'autres employés dont les postes n'ont pas été classés dans l'une des six catégories professionnelles.
[5]Il se peut que le fait d'arrondir ait légèrement faussé le total.

TABLEAU 12

Femmes faisant partie de la Fonction publique qui ont pris des congés de maternité au cours de l'année financière 1980-1981, par catégorie professionnelle et par rapport aux autres employés de la Fonction publique[1]

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (95 487 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (268 139 en tout)[3,4]
AG Agriculture	1	0,03 %	16	6,2 %	324	0,3 %	0,001 %	0
AI Contrôle de la circulation aérienne	1	0,03 %	50	0,2 %	2 219	0,05 %	0,001 %	0
AR Architecture et urbanisme	1	0,03 %	18	5,6 %	316	0,3 %	0,001 %	0
AS Services administratifs	85	0,1 %	3 091	2,7 %	9 249	0,9 %	0,1 %	0,03 %
AU Vérification	7	0,2 %	131	5,3 %	2 954	0,2 %	0,01 %	0,003 %
BI Services biologiques	7	0,2 %	132	5,3 %	892	0,8 %	0,01 %	0,003 %
CH Chimie	3	0,08 %	72	4,2 %	386	0,8 %	0,003 %	0,001 %

TABLEAU 12 (suite)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (95 487 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (268 139 en tout)[3,4]
CM Communications	13	0,3 %	329	3,9 %	802	1,6 %	0,01 %	0,005 %
CO Commerce	1	0,03 %	117	0,8 %	1 728	0,1 %	0,001 %	0
CR Commis aux écritures et aux règlements	1 878	46,7 %	38 181	4,9 %	49 684	3,8 %	0,2 %	0,7 %
CS Systèmes d'ordinateurs	26	0,6 %	430	0,6 %	2 249	1,2 %	0,03 %	0,01 %
CX Services correctionnels	1	0,03 %	115	0,9 %	4 437	0,02 %	0,001 %	0
DA Traitement des données	99	2,5 %	2 198	4,5 %	3 028	3,3 %	0,1 %	0,04 %
DD Dessin et illustrations	8	0,2 %	208	3,8 %	1 807	0,4 %	0,01 %	0,003 %

TABLEAU 12 (suite)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (95 487 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (268 139 en tout)[3,4]
DS Service scientifique de la défense	1	0,03 %	28	3,6 %	562	0,2 %	0,001 %	0
ED Enseignement	51	1,3 %	1 472	3,5 %	3 023	1,7 %	0,05 %	0,02 %
EG Soutien technologique et scientifique	40	1,0 %	1 022	3,9 %	7 466	0,5 %	0,04 %	0,01 %
EL Électronique	2	0,05 %	16	12,5 %	3 019	0,1 %	0,002 %	0,001 %
ES Économique, Sociologie et Statistique	18	0,5 %	315	5,7 %	2 184	0,8 %	0,02 %	0,01 %
EU Soutien de l'enseignement	3	0,07 %	68	4,4 %	88	3,4 %	0,003 %	0,001 %
EX Haute direction	1	0,03 %	52	1,9 %	1 309[3]	0,08 %	0,001 %	0

TABLEAU 12 (suite)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (95 487 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (268 139 en tout)[3,4]
FI Administration financière	25	0,6 %	524	4,8 %	2 607	1 %	0,03 %	0,01 %
FS Service extérieur	2	0,05 %	104	1,9 %	1 228	0,2 %	0,002 %	0,001 %
GL Manoeuvres et Hommes de métier	2	0,05 %	234	0,8 %	17 994	0,01 %	0,002 %	0,001 %
GS Services divers	67	1,7 %	3 250	2,1 %	11 950	0,6 %	0,1 %	0,02 %
GT Techniciens divers	11	0,3 %	239	4,6 %	2 316	0,5 %	0,01 %	0,004 %
HE Sciences domestiques	3	0,07 %	37	8,1 %	39	7,7 %	0,003 %	0,001 %
HR Recherche historique	8	0,2 %	72	11,1 %	271	2,9 %	0,01 %	0,003 %

TABLEAU 12 (suite)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (95 487 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (268 139 en tout)[3,4]
HS Services hospitaliers	54	1,3 %	1 172	4,6 %	2 114	2,5 %	0,1 %	0,02 %
IS Services d'information	15	0,4 %	389	3,9 %	1 005	1,5 %	0,02 %	0,01 %
LA Droit	4	0,1 %	120	3,3 %	594	0,7 %	0,004 %	0,001 %
LS Services de bibliothèque	14	0,4 %	302	4,6 %	466	3 %	0,01 %	0,005 %
MA Mathématiques	1	0,03 %	30	3,3 %	121	0,8 %	0,001 %	0,000 %
MT Météorologie	3	0,07 %	25	12 %	566	0,5 %	0,003 %	0,001 %
NU Sciences infirmières	58	1,4 %	1 356	4,3 %	1 448	4 %	0,1 %	0,02 %
OE Mécanographie	7	0,2 %	241	2,9 %	466	1,5 %	0,01 %	0,003 %

TABLEAU 12 (suite)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (95 487 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (269 139 en tout)[3,4]
OM Organisation et méthodes	1	0,03 %	111	0,9 %	808	0,1 %	0,001 %	0
OP Ergothérapie et physiothérapie	3	0,07 %	28	10,7 %	31	9,7 %	0,003 %	0,001 %
PC Sciences physiques	4	0,1 %	68	5,9 %	631	0,6 %	0,004 %	0,001 %
PE Gestion du personnel	42	1,0 %	1 024	4,1 %	2 977	1,4 %	0,04 %	0,02 %
PG Achat et approvisionnement	10	0,3 %	299	3,3 %	1 740	0,6 %	0,01 %	0,004 %
PH Pharmacie	1	0,03 %	13	7,7 %	59	1,7 %	0,001 %	0
PI Inspection des produits primaires	5	0,1 %	140	3,6 %	2 705	0,2 %	0,01 %	0,002 %

TABLEAU 12 (suite)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (95 487 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (268 139 en tout)[3,4]
PM Administration des programmes	319	7,9 %	6 543	4,9 %	24 412	1,3 %	0,3 %	0,1 %
PO Services postaux	422	10,5 %	10 630	4 %	47 612	0,9 %	0,4 %	0,2 %
PY Photographie	1	0,03 %	13	7,7 %	157	0,6 %	0,001 %	0
RO Radiotélégraphie	3	0,07 %	42	7,1 %	1 154	0,3 %	0,003 %	0,001 %
SE Recherche scientifique	1	0,03 %	58	1,7 %	2 117	0,05 %	0,001 %	0
SG Réglementation scientifique	3	0,07 %	40	7,5 %	480	0,6 %	0,003 %	0,001 %
SI Soutien des sciences sociales	23	0,6 %	821	2,8 %	1 834	1,2 %	0,04 %	0,01 %

TABLEAU 12 (suite)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (95 487 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (268 139 en tout)[3,4]
SO Officiers de navire	2	0,05 %	44	4,5 %	1 410	0,1 %	0,002 %	0,001 %
ST Secrétariat, sténographie, dactylographie	617	15,3 %	14 047	4,4 %	14 189	4,4 %	0,7 %	0,2 %
SW Service social	2	0,05 %	36	5,6 %	156	1,3 %	0,002 %	0,001 %
TR Traduction	22	0,6 %	588	3,7 %	1 188	1,8 %	0,02 %	0,01 %
VS Médecine vétérinaire	1	0,03 %	40	2,5 %	578	0,2 %	0,001 %	0

TABLEAU 12 (fin)

Catégorie	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% par rapport au nombre total de femmes ayant pris un congé de maternité	Nombre total de femmes dans la catégorie	Nombre de femmes ayant pris un congé de maternité exprimé en % de leur nombre dans la catégorie	Nombre total[2] d'employés dans la catégorie	% de ce total en congé de maternité	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport à leur nombre dans la Fonction publique (95 487 en tout)[3,4]	% des femmes ayant pris un congé de maternité par rapport au nombre total de fonctionnaires (268 139 en tout)[3,4]
HP								
Programmes de bien-être social	21	0,5 %	407	5,2 %	1 708	1,2 %	0,02 %	0,01 %
TOTAUX	4 024[5]		91 148		246 857			
POURCENTAGES GLOBAUX		100 %[6]		4,4 %		1,6 %	4,2 %	1,5 %

Sources : Le nombre de femmes en congé de maternité a été communiqué par le Conseil du Trésor.

Le nombre d'employés de la Fonction publique, par catégorie et par sexe, a été tiré du Rapport annuel de 1980 de la Commission de la Fonction publique.

Notes : [1]Toutes les données de la Commission de la Fonction publique sont celles de l'année civile 1980 (c.-à-d., en cours au mois de décembre 1980).
[2]Comprend huit employés dont le sexe n'était pas précisé sur les feuilles de paie.
[3]Ce total ne comprend pas 98 employés de la catégorie EX.
[4]Comprend 227 employés de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique ainsi que d'autres employés dont les postes n'ont pas été classés dans l'une des six catégories professionnelles.
[5]Ne comprend pas une femme en congé de maternité dont le groupe était inconnu.
[6]Il se peut que le fait d'arrondir ait légèrement faussé le total.

TABLEAU 13

Femmes faisant partie de la Fonction publique ayant pris un congé de maternité au cours de l'année financière 1979-1980, d'après le niveau de traitement annuel comparé à celui des autres employés de la Fonction publique[1]

Traitement annuel[4]	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% de femmes ayant pris un congé de maternité	Total des femmes à ce niveau de traitement	% du total des femmes à ce niveau de traitement qui ont pris un congé de maternité	Nombre total[2] à ce niveau de traitement	% de celles ayant pris un congé de maternité
Inférieur à 10 000 $	322	8,2 %	4 277	7,5 %	4 842	6,6 %
10 000 $ - 14 999	2 348	60,1 %	43 499	5,4 %	71 777	3,3 %
15 000 $ - 16 999	532	13,6 %	14 126	3,8 %	55 802	0,9 %
17 000 $ - 19 999	304	7,8 %	6 599	4,6 %	33 772	0,9 %
20 000 $ - 24 999	306	7,8 %	7 038	4,3 %	39 250	0,8 %
25 000 $ - 29 999	70	1,8 %	1 744	4,0 %	14 482	0,5 %
De 30 000 $ et plus	26	0,8 %	848	3,1 %	19 286	0,1 %
TOTAUX	3 908		78 131[3]		239 211[3]	
POURCENTAGE GLOBAL		100 %[5]		5 %		1,6 %

Sources : Le nombre de femmes ayant pris un congé de maternité a été communiqué par le Conseil du Trésor.

Le nombre d'employés de la Fonction publique, d'après le niveau de traitement annuel par sexe est tiré du Rapport annuel 1980 de la Commission de la Fonction publique.

Remarques : [1]Toutes les données de la Commission de la Fonction publique sont celles de l'année civile 1979 (c.-à-d., en cours en décembre 1979).
[2]Comprend cinq employés dont le sexe n'était pas mentionné sur les feuilles de paie.
[3]Ne comprend que les employés à temps plein pour une durée indéterminée; ne comprend pas 1 002 employés (dont 676 femmes) dont les feuilles de paie étaient incomplètes.
[4]Basé sur les taux de traitement annuel des employés au 31 décembre 1979.
[5]Il se peut que le fait d'arrondir ait légèrement faussé le total.

TABLEAU 14

Femmes faisant partie de la Fonction publique ayant pris un congé de maternité au cours de l'année financière 1980-1981, d'après le niveau de traitement annuel comparé à celui des autres employés de la Fonction publique[1]

Traitement annuel[4]	Femmes qui ont pris un congé de maternité	% de femmes ayant pris un congé de maternité	Total des femmes à ce niveau de traitement	% du total des femmes à ce niveau de traitement qui ont pris un congé de maternité	Nombre total[2] à ce niveau de traitement	% de celles ayant pris un congé de maternité
Inférieur à 10 000 $	157	3,9 %	1 499	10,5 %	1 861	8,4 %
10 000 $ - 14 999	2 153	53,5 %	25 844	8,3 %	42 423	5,1 %
15 000 $ - 16 999	684	17,0 %	23 442	2,9 %	38 729	1,8 %
17 000 $ - 19 999	546	13,6 %	26 960	3,2 %	69 899	0,8 %
20 000 $ - 24 999	388	9,6 %	9 320	4,2 %	47 328	0,8 %
25 000 $ - 29 999	65	1,6 %	2 577	2,5 %	26 807	0,4 %
De 30 000 $ et plus	32	0,8 %	1 520	2,1 %	25 111	0,1 %
TOTAUX	4 025		81 162[3]		242 158[3]	
POURCENTAGE GLOBAL		100 %		5 %		1,7 %

Sources : Le nombre de femmes ayant pris un congé de maternité a été communiqué par le Conseil du Trésor.

Le nombre d'employés de la Fonction publique, d'après le niveau de traitement annuel par sexe est tiré du Rapport annuel 1980 de la Commission de la Fonction publique.

Remarques : [1]Toutes les données de la Commission de la Fonction publique sont celles de l'année civile 1980 (c.-à-d., en cours en décembre 1980).
[2]Comprend huit employés dont le sexe n'était pas mentionné sur les feuilles de paie.
[3]Ne comprend que les employés à temps plein pour une durée indéterminée; ne comprend pas 173 employés (dont 63 femmes) dont les feuilles de paie étaient incomplètes.
[4]Basé sur les taux de traitement annuel des employés au 31 décembre 1980.

TABLEAU 15

Femmes faisant partie de la Fonction publique en congé de maternité, par niveau et catégorie professionnels à partir d'octobre 1981)*

Catégorie	Niveau							Total	% de l'ensemble des femmes en congé de maternité
	01 et en-dessous	02	03	04	05	06	07 et au-dessus		
AS Services administratifs	7 (999)	7 (1156)	2 (622)	4 (366)	1 (206)	- (87)	- (63)	21 (3499)	1,9 %
BI Services biologiques	1 (58)	1 (64)	- (23)	- (17)	- (3)	- -	- -	2 (165)	0,2 %
CH Chimie	1 (26)	- (27)	- (9)	- (6)	-	-	-	1 (68)	0,1 %
CM Communications	1 (66)	- (82)	- (92)	- (46)	- (31)	- (9)	- (3)	1 (329)	0,1 %
CO Commerce	- (66)	2 (62)	- (13)	- (1)	-	-	-	2 (142)	0,2 %
CR Commis aux écritures aux règlements	6 (135)	114 (7610)	193 (14145)	167 (13927)	41 (4087)	3 (312)	- (8)	542 (40224)	46,9 %
CS Systèmes d'ordinateurs	- (179)	4 (217)	- (73)	- (17)	-	-	-	4 (486)	0,4 %
DA Traitement des données	1 (109)	15 (1330)	7 (502)	- (173)	1 (146)	- (20)	- (31)	24 (2311)	2,2 %
DD Dessin et illustrations	- (7)	1 (52)	1 (59)	1 (101)	- (9)	- (1)	-	3 (229)	0,3 %
ED Enseignement	12 (1093)	- (95)	- (41)	1 (34)	- (3)	- (1)	-	13 (1267)	1,2 %

*Le nombre de femmes faisant partie de la Fonction publique par niveau et catégorie professionnels est indiqué entre parenthèses.

TABLEAU 15 (suite)

Catégorie	Niveau							Total	% de l'ensemble des femmes en congé de maternité
	01 et en-dessous	02	03	04	05	06	07 et au-dessus		
EG Soutien technologique et scientifique	– (8)	1 (83)	2 (190)	3 (335)	5 (243)	1 (154)	– (79)	12 (1092)	1,1 %
EL Electronique	– (9)	– (3)	1 (3)	– (9)	– (2)	– (1)	– –	1 (27)	0,1 %
ES Economique, sociologie et statistique	– (40)	2 (28)	– (69)	3 (98)	– (62)	– (45)	– (13)	5 (355)	0,5 %
EX[1] Haute direction	1 (24)	– (23)	– (8)	– (7)	– –	– –	– –	1 (62)	0,1 %
FI Administration financière	1 (132)	3 (233)	– (112)	3 (58)	– (24)	– (19)	– (1)	7 (579)	0,6 %
GL Manoeuvres et hommes de métier	– (8)	2 (59)	1 (36)	– (64)	1 (58)	– (29)	1 (43)	5 (297)	0,5 %
GS Services divers	– (312)	18 (2289)	1 (306)	1 (241)	– (299)	2 (67)	– (32)	22 (3546)	2,0 %
GT Techniciens divers	1 (60)	– (103)	– (58)	1 (36)	– (30)	– (6)	– (4)	2 (297)	0,2 %
HE Sciences domestiques	– (15)	1 (13)	– (6)	– (6)	– (1)	– –	– –	1 (41)	0,1 %
HS Services hospitaliers	5 (335)	1 (252)	3 (200)	2 (74)	3 (312)	– (14)	– (7)	14 (1194)	1,2 %

TABLEAU 15 (suite)

Catégorie	Niveau							Total	% de l'ensemble des femmes en congé de maternité
	01 et en-dessous	02	03	04	05	06	07 et au-dessus		
IS Services d'information	1 (27)	2 (117)	- (131)	- (100)	- (36)	- (12)	- (3)	3 (426)	0,3 %
LA Droit	2 (87)	- (40)	- (7)	- -	- -	- -	- -	2 (134)	0,2 %
LS Services de bibliothèque	1 (62)	1 (130)	2 (72)	- (44)	- (15)	- (6)	- -	4 (329)	0,4 %
MT Météorologie	- (4)	- (9)	1 (8)	- (1)	- (1)	- (4)	- (1)	1 (28)	0,1 %
NU Sciences infirmières	1 (76)	9 (617)	2 (364)	2 (194)	1 (56)	- (51)	- (16)	15 (1374)	1,3 %
OE Mécanographie	- (40)	1 (134)	1 (46)	- (6)	- (3)	- -	- -	2 (229)	0,2 %
PC Sciences physiques	- (23)	1 (31)	- (10)	- (9)	- -	- -	- -	1 (73)	0,1 %
PE Gestion du personnel	3 (128)	7 (364)	4 (426)	1 (129)	1 (46)	1 (12)	- (4)	17 (1109)	1,5 %
PG Achat et approvisionnement	1 (88)	2 (127)	- (78)	- (34)	- (24)	- (1)	- (1)	3 (353)	0,3 %
PI Inspection des produits primaires	1 (73)	- (28)	1 (54)	- (14)	- -	- (1)	- -	2 (170)	0,2 %

TABLEAU 15 (suite)

Catégorie	Niveau							Total	% de l'ensemble des femmes en congé de maternité
	01 et en-dessous	02	03	04	05	06	07 et au-dessus		
PM Administration des programmes	23 (2437)	47 (3224)	12 (936)	6 (414)	1 (207)	- (81)	- (39)	89 (7338)	8,0 %
PO Services postaux	33 (1732)	4 (502)	1 (25)	117 (8714)	- (9)	- (1)	- (1)	155 (10984)	13,9 %
RO Radiotélégraphie	- (14)	1 (45)	- (1)	- -	- -	- -	- -	1 (60)	0,1 %
SG Réglementation scientifique	- (10)	1 (18)	1 (11)	- (6)	- (1)	- -	- (1)	2 (47)	0,2 %
SI Soutien des sciences sociales	3 (265)	2 (344)	1 (152)	- (74)	- (28)	- (4)	- (3)	6 (870)	0,5 %
SO Officers de navire	- (20)	1 (15)	1 (9)	- -	- -	- (1)	- -	1 (45)	0,1 %
ST Secrétariat, sténographie, dactylographie	17 (2100)	78 (8214)	35 (3059)	4 (653)	- -	- -	- -	134 (14026)	12,0 %
TR Traduction	1 (87)	7 (369)	3 (119)	1 (27)	1 (5)	- -	- -	12 (607)	1,1 %

TABLEAU 15 (fin)

Catégorie	Niveau							Total	% de l'ensemble des femmes en congé de maternité
	01 et en-dessous	02	03	04	05	06	07 et au-dessus		
WP Programmes de bien-être social	1 (60)	- (166)	2 (145)	- (26)	- (18)	- (1)	- (1)	3 (417)	0,3 %
TOTAUX	125 (10990)	335 (28252)	278 (22212)	317 (26054)	55 (5965)	7 (940)	1 (354)	1118 (94767)	100,0 %[2]
POURCENTAGES GLOBAUX									
POURCENTAGE DE L'ENSEMBLE DES FEMMES EN CONGÉ DE MATERNITÉ	11,2 %	30,0 %	24,9 %	28,4 %	4,9 %	0,6 %	0,1 %	100,0 %	
POURCENTAGE DES FEMMES EN CONGÉ DE MATERNITÉ À CHAQUE NIVEAU	1,1 %	1,2 %	1,3 %	1,2 %	0,9 %	0,7 %	0,3 %		

Sources : Le nombre de femmes en congé de maternité a été communiqué par le Conseil du Trésor.

Le nombre de femmes travaillant dans la Fonction publique a été communiqué par la Commission de la Fonction publique.

Notes : [1]Les renseignements sur la catégorie EX proviennent de la Direction générale des programmes de la haute direction, Commission de la Fonction publique, et sont ceux d'octobre 1981. Certains employés de cette catégorie étaient toujours SX, on a donc utilisé ce niveau même s'il peut changer lors de la conversion.

[2]Il se peut que le fait d'arrondir ait légèrement faussé le total.

Revenu des prestataires possibles

En vertu du régime actuel, la travailleuse a droit à des prestations de maternité pouvant aller jusqu'à 60 % de ses gains antérieurs, la rémunération assurable étant plafonnée. Depuis que le programme est entré en vigueur, le revenu moyen des travailleuses a toujours été bien inférieur au maximum de la rémunération hebdomadaire assurable. En moyenne, les prestations hebdomadaires de maternité représentent entre 45 % et 49 % du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable (voir tableau 16).

Tableau 16

Prestations de maternité par rapport à la rémunération

	Gains annuels moyens des travailleuses à plein temps	Gains hebdomadaires moyens	Moyenne des prestations de maternité hebdomadaires payées	Prestations de maternité en % des gains	Maximum de l'Assurance-chômage à l'égard des gains hebdomadaires assurables	Prestations de maternité en % des gains assurables selon l'Assurance chômage
	$	$	$	$	$	$
1971	5 232	100,62				
1972			60,29		150	40,2
1973	6 184	118,92	71,37	60,0	160	44,6
1974			78,83		170	46,4
1975	8 231	158,29	89,01	56,2	185	48,1
1976			97,69		200	48,8
1977	9 790	188,27	107,77	57,2	220	49,0
1978			117,59		240	49,0
1979	11 743	225,82	117,29	51,9	265	44,3
1980			129,95		290	44,8
1981					315	

Source : Statistique Canada, Gains des hommes et des femmes : Certaines années, 1967-1979, n° de cat. 13-577, et Statistiques administratives de l'Assurance-chômage.

Les données sur la rémunération des travailleuses indiquent en général qu'en 1979, le salaire moyen des femmes âgées de 25 à 34 ans et travaillant à plein temps était de 12 336 $. Plus de 72 % des femmes comprises dans ce groupe d'âge, qu'on pourrait considérer comme le groupe le plus fécond, touchaient une rémunération annuelle variant entre 8 800 $ et 20 000 $. La médiane pour ce groupe était de 11 980 $ (voir tableau 17).

Tableau 17

Rémunération des travailleuses à plein temps

	1979							
	Tous les groupes d'âge	19 ans et moins	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 ans et plus
	%	%	%	%	%	%	%	%
Moins de 500 $	0,6	0,3	0,6	0,6	0,5	0,7	0,8	
500 $- 999	0,5	0,6	0,2	0,6	0,3	0,6	0,8	
1 000 $- 1 999	1,4	3,0	1,5	1,2	1,7	1,5	0,6	
2 000 $- 3 999	3,2	8,7	2,6	2,5	3,3	2,7	3,3	
4 000 $- 5 999	6,8	18,6	8,2	5,1	6,7	6,0	4,8	
6 000 $- 7 999	11,5	21,1	15,9	9,3	9,9	12,0	8,5	
8 000 $- 9 999	17,1	23,9	22,9	14,1	16,1	15,3	18,1	
10 000 $-11 999	17,4	10,5	21,4	16,8	16,3	17,6	17,3	
12 000 $-14 999	18,8	7,6	16,0	22,9	18,4	17,1	20,5	
15 000 $-19 999	14,5	3,6	8,0	18,6	14,5	16,0	16,3	
20 000 $-24 999	5,5	1,3	2,3	5,9	7,7	6,5	5,6	
25 000 $-et plus	2,8	0,9	0,5	2,4	4,6	4,0	3,4	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Moyenne des gains	11 741	8 138	10 116	12 336	12 454	12 231	12 265	
Médiane des gains	11 034	7 788	9 843	11 980	11 404	11 270	11 506	

Rémunération des travailleuses à temps partiel

	1979							
Moins de 500 $	13,2	22,0	7,7	10,3	11,6	10,9	16,0	18,3
500 $- 999	10,1	15,0	7,9	7,2	8,4	10,5	10,0	19,5
1 000 $- 1 999	14,9	21,6	15,9	12,9	10,4	12,1	11,2	17,9
2 000 $- 3 999	23,2	24,3	26,3	22,1	22,1	23,2	19,4	19,7
4 000 $- 5 999	14,8	9,5	17,1	16,0	18,2	15,7	16,2	5,8
6 000 $- 7 999	8,8	3,6	12,5	9,9	10,8	8,3	8,0	7,9
8 000 $- 9 999	6,0	1,5	5,9	8,6	7,2	7,8	6,2	3,2
10 000 $-11 999	3,3	0,9	2,7	4,4	4,4	4,3	4,4	1,6
12 000 $-14 999	2,7	0,8	1,8	4,0	3,1	3,1	4,8	2,7
15 000 $-19 999	2,0	0,6	1,6	2,7	2,7	3,2	1,5	1,4
20 000 $-24 999	0,6	0,1	0,4	0,9	0,5	0,3	1,3	1,2
25 000 $-et plus	0,6	0,3	0,2	0,9	0,6	0,7	1,0	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Moyenne des gains	4 201	2 385	4 233	5 103	4 779	4 709	4 847	3 315
Médiane des gains	3 019	1 604	3 407	3 770	3 773	3 424	3 324	1 679

Source : Statistique Canada, Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1979, n° de cat. 13-207, Tableau 72, page 136.

Quant à savoir s'il y aurait lieu d'élargir le principe du congé de maternité entièrement payé afin d'y inclure le congé parental pour les pères, signalons l'écart considérable qui existe toujours entre le salaire des hommes et celui des femmes. Si l'on se fonde sur une valeur en dollars constants (1971), on constate en effet qu'en 1979, le salaire des femmes correspondait en moyenne à 51,2 % seulement du salaire moyen des hommes (voir le tableau ci-dessous).

Tableau 18

Écart salarial entre les hommes et les femmes
Certaines années, 1971-1979
Dollars constants (1971)

	Gains moyens		Pourcentage des femmes
	Hommes	Femmes	par rapport aux hommes
1971	7 056	3 307	46,9
1973	7 452	3 448	46,3
1975	7 809	3 755	48,1
1977	7 893	4 007	50,8
1979	7 835	4 013	51,2

Source : Statistique Canada, Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1979, n° de cat. 13-207, tableau 70, pages 130-131.

En dollars courants, on constate par ailleurs qu'en 1979, le salaire moyen de la travailleuse à plein temps représentait 63,3 % de celui d'un homme travaillant lui aussi à plein temps.

Tableau 19

Gains des hommes et des femmes ayant travaillé 50-52 semaines " (presque toujours à plein temps) " certaines années, 1971-1979

	Femmes	Hommes	Gains des femmes en pourcentage de ceux des hommes
1971	5 232	8 770	59,6
1973	6 184	10 434	59,2
1975	8 231	13 674	60,1
1977	9 790	15 777	62,0
1979	11 743	18 537	63,3

Source : Statistique Canada, Gains des hommes et des femmes : Certaines années, 1967-1979, n° de cat. 13-577, tableau 3.

Pour avoir une idée approximative du salaire actuel moyen de la travailleuse à plein temps, il suffit de rajuster les données de 1979 en fonction de l'inflation, c'est-à-dire de les multiplier par le taux d'augmentation procentuelle de l'indice des prix à la consommation, à savoir 10,1 % en 1980 et 12,5 % en 1981, ce qui donne 14 545 $.

IV. COÛT ET POSSIBILITÉ DE FINANCEMENT

Compte tenu de l'exposé précédant sur l'établissement d'une assise philosophique à l'égard d'un éventuel régime de congés parentaux et de congés de maternité entièrement payés au Canada, ainsi que du profil statistique des travailleuses pouvant bénéficier de ces congés, nous sommes maintenant en mesure d'aborder plus en détail la question du coût et du financement d'un tel régime.

Maternité synonyme d'invalidé

Dans certaines circonstances, un régime privé d'assurance-invalidité pourrait servir à compenser les pertes de salaire des employées en congé de maternité. Un tel régime serait analogue au régime de retraite que certains employeurs offrent à leurs employés. Malheureusement, les régimes de retraite privés n'ont jamais pu garantir des pensions convenables à tous les travailleurs. Il est donc permis de douter que des régimes privés d'assurance-invalidité qui prévoieraient des congés parentaux ou des congés de maternité constitueraient la réponse qu'attendent les personnes désireuses de voir le Canada se doter d'un régime de congés de maternité entièrement payés.

Comme il est fortement question d'une réforme des régimes de retraite privés au Canada, il serait peut-être possible d'adapter et d'élargir du même coup les vues traditionnelles sur l'assurance-invalidité afin de répondre aux besoins des travailleuses qui doivent prendre un congé de maternité.

C'est de fait cette approche qui a été adoptée aux États-Unis par le biais de la Pregnancy Discrimination Act de 1978. Il importe toutefois de préciser dans quel contexte cette mesure législative a été arrêtée.

Kamerman et Kahn signalent que,[38] bien que la famille où les deux parents travaillent soit devenue le modèle prédominant aux États-Unis où, en 1979, 62 % des mères d'enfants d'âge scolaire étaient sur le marché du travail, ce n'est que récemment que la société en général a reconnu comme un fait que bon nombre de femmes mariées travaillaient. Or, selon eux,

> " les États-Unis n'ont aucune politique formelle en ce qui concerne la main-d'oeuvre féminine et la démographie et, malgré les déclarations grandiloquentes relatives aux enfants, ils n'en ont pas non plus sur le soin des enfants, et encore moins dans le cas des familles qui comptent des enfants en bas âge. Il semble qu'aux États-Unis, l'absence de politique soit en fait une bonne façon d'éviter d'avoir à s'occuper d'éventuels conflits de valeurs.[39]

Kamerman et Kahn affirment également que les États-Unis ne se sont jamais beaucoup préoccupés d'encourager les femmes à faire partie de la population active, pas plus d'ailleurs qu'ils ne reconnaissent dans leur politique que l'éducation des enfants contribue à la continuité et aux mieux-être de la société. C'est pourquoi ils estiment n'avoir aucune raison de subventionner l'éducation des enfants de quelque manière que ce soit. Comme c'est à partir d'une telle philosophie que les questions relatives à la maternité et au soin des bébés sont abordées aux États-Unis, il n'est guère surprenant que ce soient les régimes privés d'assurance-invalidité qui servent, dans certains cas, à compenser les pertes salariales des femmes en congé de maternité.

La Pregnancy Discrimination Act (PDA) a modifié la Civil Rights Act de 1974 de façon que " dans le cas de la grossesse, de l'accouchement ou de toute condition médicale connexe, les femmes soient traitées de la

---

38. Kamerman et Kahn, 1981, op. cit.

39. Ibid

même façon que toute autre personne incapable de travailler en raison de son état, et ce pour toutes les questions relatives à l'emploi, y compris le versement de prestations dans le cadre des régimes d'avantages sociaux ". Cette loi a été adoptée à la suite de deux affaires[40] où la Cour suprême des États-Unis déclarait que l'exclusion de la maternité des régimes d'assurance-invalidité n'était pas illégale. La Cour fondait cette conclusion sur l'argument selon lequel l'exclusion de la grossesse de l'assurance-invalidité n'avait rien à voir avec le sexe, mais servait simplement à l'englober dans deux groupes distincts " les femmes enceintes et les personnes qui ne l'étaient pas ". (Cet argument présente une ressemblance frappante avec ceux invoqués au Canada dans l'affaire Stella Bliss.[41])

La Pregnancy Discrimination Act a été fortement contestée tant par le monde des affaires que par celui de l'assurance parce que, estimait-on, l'inclusion de la grossesse dans l'assurance-invalidité entraînerait des dépenses astronomiques et que le fait d'accorder des prestations dans le cas d'une grossesse normale reviendrait à verser une forme d'indemnité

---

40. Geduldig c. Aiello, 417 U.S. 484 (1974) et General Electric Company c. Gilbert, 97 S. Ct. 401 (1976).

41. Bliss c. Attorney General of Canada, 92, D.L.R. (3d) 1979 p.417-425. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a fait droit à un appel que la Commission d'assurance-chômage avait interjeté contre la décision d'un arbitre qui avait jugé que l'article 46 de la Loi autorisait " la discrimination fondée sur le sexe ". En vertu de cet article, une femme n'a pas le droit de toucher des prestations ordinaires de chômage au cours de la période de 15 semaines débutant la huitième semaine avant la semaine prévue de la naissance et se terminant la sixième semaine après l'accouchement.

de cessation d'emploi, car bien des femmes ne retourneraient pas sur le marché du travail après leur congé.[42]

Les compagnies d'assurance ont présenté des estimations selon lesquelles les employeurs qui incluraient la maternité dans leurs régimes de congés de maladie payés pourraient voir leurs primes augmenter de 20 %. Et que ceux qui offriraient pour la première fois des prestations de maternité et d'invalidité dans le cadre de leurs régimes d'assurance-médicale et d'assurance-hospitalisation devraient subir des hausses de primes de 3 % ou 4 %.[43] De telles estimations, présentées dans le dessein de démontrer l'extravagance de la loi en question, sont évidemment sujettes à caution. En effet, on estimait d'une part que la nouvelle loi allait coûter aux employeurs entre 190 millions et 1,6 milliard de dollars (chiffres de 1979), mais on reconnaissait d'autre part qu'il était impossible de faire une estimation exacte des coûts parce qu'on n'avait jamais procédé à " une enquête sérieuse qui aurait permis de déterminer dans quelle mesure chaque compagnie allait devoir améliorer son régime afin de répondre aux exigences de la Loi ".[44]

Notons ici que les employeurs américains faisaient alors face à la possibilité d'avoir à compenser les pertes salariales des employées en congé de maternité (ce qui revenait à leur accorder un congé de maladie payé), et à assumer les frais médicaux et hospitaliers résultant de leur grossesse. Comme, au Canada, ces frais sont déjà payés par les régimes

---

42. Voir Carol C. McDonough et Linda H. Kistler, " (An Evaluation of the Costs of Pregnancy Disability) ", Employee Benefits Journal, décembre 1981.

43. Jerry Geisel, " (Equal benefits for pregnancy can boost plan costs 20 %) ", Business Insurance, 5 mars 1979.

44. Jerry Geisel, " (Regs require pregnancy benefits for wives) ", Business Insurance, 30 avril 1979.

provinciaux d'assurance-maladie, on n'aurait recours ici à l'assurance-invalidité que pour compenser les pertes salariales des employées en congé de maternité.

Des enquêtes menées au début de 1980 auprès des gestionnaires d'avantages sociaux aux États-Unis[45] ont permis de constater que la majorité d'entre eux estimait que l'adoption de la PDA avait entraîné une hausse de 1 % à 5 % du coût des régimes d'assurance-maladie. Certains ont fait état d'augmentations allant jusqu'à 25 %. Deux établissements ont même déclaré que l'inclusion des soins liés à la maternité s'était traduite dans leur cas par une hausse de 47 % et de 60 % respectivement. Quant au coût de l'assurance-invalidité, il avait en général augmenté de 1 % à 10 %, tandis qu'une minorité a indiqué des hausses variant entre 11 % et 25 %.

Au cours des auditions tenues par le sous-comité du Sénat américain en avril 1977, la compagnie d'assurance-vie La Métropolitaine avait présenté des données selon lesquelles le versement de prestations d'invalidité-maternité allait se traduire par des dépenses additionnelles de 611 millions de dollars par année. Des prestations supplémentaires de 1,12 milliard de dollars en frais médicaux et hospitaliers découlant de la grossesse seraient versées dans le cadre des régimes administrés par les compagnies d'assurance.

Calculées par habitant, ces augmentations ne sont pas aussi exorbitantes qu'elles le paraissent. Ainsi, Greenlaw et Foderaro estiment[46] qu'elles correspondent, pour chaque membre de la population active des

---

45. Voir Business Insurance, 10 mars 1980.

46. Paul S. Greenlaw et Diane L. Foderaro, " (Some Further Implications of the Pregnancy Discrimination Act) ", Personnel Journal, janvier 1980.

États-Unis, à 7 $ par année dans le cas des prestations d'invalidité-maternité, et à 12,83 $ par année dans le cas des frais médicaux et hospitaliers. D'après ces deux auteurs, la compagnie Xerox qui, avant l'adoption de la PDA, offrait un régime de prestations de maternité très généreux a fait savoir qu'en 1976, les congés d'invalidité qu'elle avait accordés aux femmes enceintes lui avaient coûté 746 542 $ au total. Si l'on considère que cette entreprise comptait alors 42 000 employés, dont 11 000 étaient des femmes, il ne s'agissait là que d'une dépense annuelle de 17,77 $ par employé.[47]

Des études portant sur les programmes des compagnies d'assurance[48] ont révélé qu'il existait des écarts importants quant aux sommes que les clients avait dû débourser à la suite de l'entrée en vigueur de la PDA. Ces écarts étaient apparemment liés aux différentes hypothèses actuarielles qui avaient servi à établir le montant des primes dans chaque cas, Il y a toutefois lieu de s'attendre à ce que ces hypothèses changent au fur et à mesure que les compagnies d'assurance acquerront de l'expérience en matière de congés de maternité.

Aux États-Unis, les prestations versées par les régimes d'assurance-invalidité au titre du congé de maternité correspondent en général à 60 % du salaire et, dans certains cas, à 66 2/3 %. Peu de régime offrent des prestations correspondant au salaire intégral, mais en 1977, le régime d'assurance-invalidité de courte durée de la compagnie Xerox, lequel pourrait s'appliquer à la plupart des congés de maternité, versait des prestations égales au salaire normal de l'employée. Dans le cas des presta-

---

47. Ibid.

48. McDonough et Kistler, op. cit.

tions d'invalidité de longue durée, ce coefficient était fixé à 70 % du salaire. La plupart des assureurs hésitent cependant à accorder des prestations équivalant au salaire intégral parce qu'à leur avis, cela n'inciterait pas l'employée à retourner au travail à la fin de son congé.

Aux États-Unis, par ailleurs, certains employeurs permettent aux femmes en congé de maternité d'utiliser leurs crédits de congé de maladie (dont le taux de rémunération correspond au plein salaire). (À ce sujet, il ressort d'une récente décision de la Commission canadienne des droits de la presonne que les employeurs relevant de la compétence fédérale pourraient eux aussi avoir à faire de même.)

L'adoption de la Pregnancy Discrimination Act a également soulevé la question de la durée du versement des prestations. En effet, de nombreux employeurs versaient des prestations d'invalidité pendant six semaines dans le cas de maternité, alors qu'ils en accordaient pendant vingt-six semaines dans d'autres cas d'invalidité. Étant donné qu'en vertu de cette loi tous les employés ont droit au même traitement, les employeurs ont été contraints de prolonger la durée du congé de maternité au-delà des six semaines et(ou) de réduire la durée maximale du congé dans le cas d'un accident ou d'une maladie.

Se fondant sur les constatations de l'enquête qu'ils ont menée auprès des compagnies d'assurance, McDonough et Kistler déclarent[49] que la durée moyenne du congé de maternité est d'environ onze semaines, et ce, peu importe que la période maximale de versement des prestations soit de treize, de vingt-six ou de cinquante-deux semaines. Selon eux, les employeurs pourraient réaliser certaines économies s'ils fixaient la

---

49. McDonough et Kistler, op. cit.

période de versement des prestations à treize semaines, " puisque la plupart des femmes peuvent retourner travailler avant la fin de cette période ".[50]

La plupart des compagnies d'assurance n'avaient aucune données sur le pourcentage de femmes qui avaient bénéficié d'un congé de maternité dans le cadre d'un régime d'assurance-invalidité avant l'adoption de la PDA. Une compagnie a toutefois déclaré que 4 % des employées qu'elle assurait avaient pris un tel congé en 1978.[51] (Fait intéressant, il s'agirait là du pourcentage annuel d'employées de la Fonction publique du Canada qui prennent un congé de maternité. Voir la page 90.)

Comme, au Canada, les prestations de maternité sont versées dans le cadre du régime d'assurance-chômage, les employeurs ne sont guère portés à intégrer le congé de maternité payé à leurs régimes d'assurance-invalidité. Les prestations de maternité et de maladie versées dans le cadre du régime d'assurance-chômage sont entièrement financées au moyen de primes payées par les employeurs et les employés. Lorsque ces prestations ont été introduites en 1971, les employeurs dont le régime d'assurance prévoyait déjà le versement de prestations dans le cas d'absences pour cause de maladie ont pu bénéficier d'une réduction des primes qu'ils devaient verser à ce titre à l'Assurance-chômage. Or, une telle réduction n'a jamais été accordée dans le cas des prestations de maternité. Cette situation s'explique du fait que les régimes de prestations-maladie offerts par les employeurs ont été intégrés au programme de prestations de maladie de l'Assurance-chômage, de sorte que si un employé touchait des prestations de

---

50. Ibid.

51. Ibid.

l'employeur, l'Assurance-chômage réduisait les siennes en conséquence. Dans le cas des prestations de maternité, par contre, c'est l'Assurance-chômage qui est restée le principal " payeur ", assumant ainsi la responsabilité première dans ce cas. C'est pourquoi la plupart des employeurs qui accordaient auparavant des congés de maternité payés (ils étaient plutôt rares) ont cessé de le faire.[52]

Les régimes qui prévoyaient le versement de prestations d'invalidité-maternité accordaient en général un congé de six semaines parce que, estimait-on, l'incapacité résultant de l'accouchement durait relativement peu de temps. Pourtant, dans les autres cas d'invalidité ou de maladie, des prestations peuvent généralement être versées pendant une période maximale de vingt-six semaines aux termes des régimes d'assurance-invalidité de courte durée.

Au Canada, la plupart des régimes d'assurance-invalidité ont un coefficient de remplacement du revenu qui varie entre 66 2/3 % et 75 %, la majorité se situant aux niveaux les plus bas de cette échelle. Aux termes de certains régimes, ce coefficient est fonction de la période de service. Ainsi, selon un régime d'assurance-invalidité type, il est de 75 % du salaire lorsque l'employé compte moins de cinq années de service, et de 90 % ensuite. Ce sont toutefois là les taux établis pour l'invalidité de courte durée; lorsqu'il s'agit d'une invalidité de longue durée, le coefficient n'est alors que de 50 %.

À l'instar de leurs homologues américains, les assureurs canadiens semblent croire que si le montant des prestations est trop élevé,

---

52. D'après Charles Black, vice-président (assurance-maladie), Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes Inc.

l'employée ne sera pas tentée de retourner au travail. Ainsi, d'après le régime que l'on vient de décrire, l'employée qui est au service du même employeur depuis plus de cinq ans serait censée être plus encline à retourner travailler que celle qui compte moins d'années de service. C'est apparemment pourquoi il serait possible d'attribuer un coefficient supérieur de remplacement du revenu dans le cas des employés invalides qui ont un plus grand nombre d'années de service.

Il arrive souvent que les régimes d'assurance-invalidité plafonnent le montant des prestations mensuelles. Dans le cas du régime de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, ce plafond est fixé à 2 500 $. Un tel plafond s'applique plutôt aux cas d'invalidité de longue durée. Il serait en effet assez rare que les prestations d'invalidité de courte durée comportent un maximum.[53]

Ce sont les employés les plus âgés qui sont le plus susceptibles de présenter des demandes de prestations d'invalidité. Les assureurs canadiens estiment cependant que, par rapport aux autres types d'incapacité, c'est chez les plus jeunes que l'incidence des grossesses devrait être la plus élevée. Comme le montant de la prime d'assurance-invalidité est fondé sur une combinaison des groupes d'âge des employés, on croit que l'intégration des congés de maternité payés au régime d'assurance-invalidité se traduirait par une augmentation notable des coûts. Les compagnies d'assurance prétendent que les frais occasionnés par la

---

53. D'après Charles Black, ACCAP.

maternité sont relativement élevés et qu'il s'agirait là d'un avantage coûteux par rapport aux autres types d'incapacité.[54]

Comme il existe actuellement très peu de régimes d'assurance-invalidité qui accordent des prestations de maternité, il est difficile de voir comment on pourrait étayer de telles affirmations. Or, si l'on en juge par les données (présentées précédemment) relatives au pourcentage de femmes qui touchent des prestations de maternité dans le cadre des programmes existants, il n'y aurait pas lieu de croire que l'octroi de congés de maternité payés entraînerait une forte augmentation des demandes de prestations.

Au cours de son enquête sur les régimes d'assurance-maladie au Canada, l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes a recueilli des données sur le nombre de personnes qui sont protégées par des régimes d'assurance-invalidité, ainsi que sur les montants versés au titre des prestations, mais n'en a rassemblé aucune en ce qui concerne le nombre de personnes qui les demandent. Or, ces chiffres nous auraient peut-être permis de déterminer si le fait d'offrir des prestations de maternité dans le cadre des régimes d'assurance-invalidité se traduirait effectivement par une augmentation importante du nombre de demandes de prestations.

De toute façon, il se peut que dans certaines provinces, les employeurs soient bientôt tenus de voir à ce que les femmes qui enfantent bénéficient de prestations dans le cadre de leurs régimes d'assurance-invalidité, au même titre que les employés frappés d'autres formes d'invalidité de courte durée. Ainsi, le Saskatchewan Human Rights Code

---

54. Charles Black, ACCAP.

(paragraphe 2(o)) dit que " la discrimination fondée sur la grossesse ou sur des problèmes de santé liés à cet état est considérée comme de la discrimination sexuelle ". La Commission des droits de la personne de la Saskatchewan a d'ailleurs adopté le principe général selon lequel " si la discrimination sexuelle comprend aussi la discrimination fondée sur la grossesse ou sur des problèmes de santé liés à cet état, les prestations versées dans ce cas seront donc au moins égales à celles accordées dans d'autres cas comparables ".[55]

Ce principe a été intégré dans la loi de la Saskatchewan à la suite d'une affaire assez semblable à celle qui a abouti à l'adoption de la Pregnancy Discrimination Act aux États-Unis. Une femme avait en effet déposé une plainte, alléguant que son employeur avait fait preuve de discrimination sexuelle, en violation de l'article 3 de la Fair Employment Practices Act, du fait d'avoir refusé de lui verser des prestations d'invalidité parce que les problèmes de santé liés à la grossesse n'étaient pas prévus par son régime d'assurance-invalidité. La Commission des droits de la personne de la Saskatchewan avait dû rejeter la plainte en question, vu que la Cour suprême du Canada avait jugé, dans l'affaire Stella Bliss, que la discrimination fondée sur la grossesse n'était pas de la discrimination sexuelle. À la suite de cette plainte,[56] la Commission des droits de la

---

55. Commission des droits de la personne de la Saskatchewan : Human Rights and Benefits in the 80's : An Interpretation of the Saskatchewan Human Rights Code as It Applies to Pensions, Employee Benefits and Insurance, novembre 1981.

56. Lucille Leier c. CIP Paper Products Ltd., Saskatchewan, 1979, décision non publiée.

personne de la Saskatchewan avait demandé que l'assemblée législative éclaircisse cette question, et c'est ainsi que l'article 2(o) du Code (dont il est fait mention précédemment) a été promulgué.

Cependant d'autres provinces n'ont pas suivi la même voie. En Ontario, par exemple, les employées en congé de maternité peuvent être exclues des régimes de prestations d'invalidité de longue ou de courte durée, contrairement aux employés qui bénéficient d'un autre type de congé. Au Manitoba, par contre, il est proposé que, dans les cas où des prestations de maladie sont versées aux employés qui prennent un congé pour quelque motif que ce soit, de telles prestations soient aussi versées aux employées en congé de maternité. Cela ne veut pas nécessairement dire que le congé de maternité serait considéré comme un congé payé, mais bien que les prestations de maladie devraient être versées dans tous les cas, que l'incapacité soit liée ou non à la grossesse. En vertu des règlements fédéraux, les employeurs peuvent verser aux employés en congé de maternité des prestations supérieures à celles qu'ils accordent pour les autres congés.

La Commission des droits de la personne de la Saskatchewan dit[57] que " bien que certains trouvent qu'il est offensant du point de vue philosophique de traiter la grossesse comme une forme d'invalidité, il a été établi depuis assez longtemps au Canada que le congé de maternité était salutaire et qu'il était légalement requis pour protéger la santé de la mère et de l'enfant. Si les travailleurs sont protégés contre les pertes de salaire attribuables à d'autres problèmes de santé, il doit en être de même

---

57. Commission des droits de la personne de la Saskatchewan, op. cit.

pour ce qui est des pertes de revenu découlant de la maternité ". À ce propos, la Commission a formulé les quatre recommandations suivantes :

1. Les employées enceintes qui travaillent auront droit aux prestations d'invalidité au même titre que les autres employés, que leur incapacité soit attribuable à la maternité ou autre cause.
2. Les employées qui, avant de commencer leur congé de maternité, sont frappées d'une incapacité physique attribuable à la maternité ou autre cause, devraient recevoir des prestations d'invalidité pendant la période de leur incapacité.
3. Les employées qui, au cours de leur congé de maternité, sont frappées d'une incapacité physique attribuable à la maternité ou autre cause, seront protégées au même titre que les autres employés frappés d'incapacité physique.
4. Les employées qui ont droit au congé de maternité prévu par la Labour Standards Act recevront des prestations au moins égales à celles versées aux employés en congé de maladie ou d'invalidité, et ce pendant une période d'au plus dix-huit semaines.

La Commission laisse également entendre que le fait d'accorder aux employées en congé de maternité des prestations supérieures à celles versées dans les autres cas prévus par les régimes d'assurance-invalidité, d'assurance-maladie ou de congés de maladie ne constituerait pas une mesure discriminatoire. Cette déclaration protège donc contre d'éventuelles plaintes les employeurs qui ont établi un régime de prestations supplémentaires de chômage (PSC) (voir section suivante) afin d'arrondir les prestations de maternité versées par l'Assurance-chômage, ainsi que les syndicats qui ont réussi à obtenir pour leurs membres des congés de maternité entièrement payés.

La Commission des droits de la personne de la Saskatchewan signale néanmoins[58] qu'un régime enregistré de prestations supplémentaires de chômage pourrait s'intégrer à un régime existant d'assurance-invalidité ou de congés de maladie, et ce de la manière suivante :

2 semaines	15 semaines	1 semaine
(délai de carence de l'assurance-chômage) assurance invalidité ou congé de maladie	Assurance-chômage + prest. suppl. = niveau des prest. d'inv. ou 95 % du salaire	assurance-invalidité ou congé de maladie

Au total, 18 semaines de congé de maternité, comme le prévoit la Labour Standards Act

Au cours d'entretiens officieux, des représentants de la Commission d'assurance-chômage ont apparemment fait les mises au point suivantes :

a) les prestations versées par un régime d'assurance-invalidité au cours du délai de carence de deux semaines précédant le versement des prestations de maternité ne seront pas considérées comme des gains;
b) tant que le congé de maternité payé ne sera pas universellement réglementé par un régime provincial, c'est le régime d'assurance-chômage qui s'appliquera;
c) Un régime enregistré de prestations supplémentaires de chômage, jumelé à une assurance-invalidité, permettrait à l'employeur de réduire ses dépenses d'une manière assez importante.

On voit donc clairement que les employeurs auraient un certain avantage à se servir ainsi d'un régime d'assurance-invalidité dans le cas du congé de maternité. En effet, ceux qui s'engagent à accorder un congé de maternité entièrement payé pendant une certaine période, pourraient assumer une partie du coût de ce congé par le truchement d'un tel régime. Ainsi, les régimes privés d'assurance-invalidité qui, en règle générale, versent de 66 2/3 % à 75 % du revenu, ou même davantage dans certains cas, pourraient servir de complément aux prestations de maternité qui sont déjà

58. Ibid.

offertes par le régime d'assurance-chômage (dont le coefficient de remplacement du revenu est fixé 60 %) de la même manière que les régimes de retraite privés offerts par les employeurs servent de complément au Régime de pensions du Canada et au Régime des rentes du Québec, dont le coefficient de remplacement du revenu est de 25 % (jusqu'au maximum des gains ouvrant droit à pension).

La maison William M. Mercier Limited a établi pour le compte de la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan des estimations sur le coût des congés de maternité payés selon cette formule. On pourrait avoir recours ici au même calcul pour connaître le coût approximatif de ce régime appliqué à l'échelle nationale. Signalons bien qu'il ne s'agit là que d'approximations puisqu'il nous a fallu fonder ces calculs sur des hypothèses. Voici donc les chiffres auxquels nous sommes arrivés :

1. Pourcentage des employés protégés par un régime d'assurance-invalidité : 1980[59]

a)	Nombre de personnes protégées par un régime d'assurance-invalidité de courte durée prévoyant le remplacement du revenu (régimes collectifs) (Source : données provenant de l'enquête sur les régimes d'assurance-maladie au Canada, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, 1980)	3 185 150
b)	Nombre de personnes ayant un emploi (Source : Statistique Canada, Population active, n° de cat. 71-001)	10 655 000
c)	Pourcentage de travailleurs qui sont protégés par un régime collectif d'assurance-invalidité (Nota : les données relatives à l'assurance-invalidité ne sont pas réparties selon les sexes.)	30 %
d)	Hypothèse : 30 % des travailleuses sont protégées par un régime collectif d'assurance-invalidité.	

59. Nota : Les données les plus récentes sur l'assurance-invalidité et sur le revenu sont celles de 1980. Les calculs se fondent donc sur ces données.

2. Montant que les régimes d'invalidité devraient verser à titre de supplément aux prestations de maternité de l'Assurance-chômage :

a) Salaire hebdomadaire moyen de la travailleuse à plein temps — 232 $
(Source : Statistique Canada, Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1980, n° de cat. 13-207)

Chiffres extraits du tableau 41, salaire moyen de l'employés ayant travaillé 50 à 52 semaines dans l'année : 12 069 $ ÷ 52 = 232 $

b) Prestations d'invalidité équivalant à 66 2/3 % du salaire — 155 $ par semaine

c) Prestations d'invalidité équivalant à 75 % du salaire — 174 $ par semaine

d) Prestations de maternité versées par l'Assurance-chômage (60 % du salaire) — 139 $ par semaine

e) Différence à combler par l'assurance-invalidité de courte durée

- coefficient de remplacement de 66 2/3 % — 16 $ par semaine

- coefficient de remplacement de 75 % — 35 $ par semaine

f) Coût prévu de versement de prestations complémentaires pendant 18 semaines, selon le plan établi par la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan :

Deux premières semaines et dernière semaine (aucune prestation versée par l'Assurance-chômage) - prestations complémentaires égales à 66 2/3 % du salaire :	
3 semaines à 155 $	465 $
15 semaines de prestations d'Assurance-chômage arrondies jusqu'à 66 2/3 % du salaire :	
15 x 16 $	240 $
Coût par prestataire pour un coefficient de remplacement de 66 2/3 % :	705 $
Deux premières semaines et dernière semaine (aucune prestation versée par l'Assurance-chômage- prestations complémentaires égales à 75 % du salaire :	
3 semaines à 174 $ =	572 $
15 semaines de prestations d'Assurance-chômage arrondies jusqu'à 75 % du salaire :	
15 x 35 $	525 $
Coût par prestataire pour un coefficient de remplacement de 75 % :	1 097 $

3. Coût total de l'application de l'assurance-invalidité comme complément aux prestations de maternité existantes

a) Nombre de prestataires dans le cadre du régime d'Assurance-chômage existant (1930) (Source : Statistiques administratives de l'Assurance-chômage) — 107 336 $

b) Hypothèse : 30 % de ces prestataires sont protégées par un régime d'assurance-invalidité offert par l'employeur

c) Nombre de bénéficiaires éventuelles de prestations d'invalidité complémentaires (30 % de 107 336) — 32 200 $

d) Coût total du versement de prestations égales à (32 200 x 705 $) — 22 701 000 $

e) Coût total du versement de prestations égales à 75 % du salaire pendant 18 semaines de congé, (32 000 x 1 097 $) — 35 323 400 $

On voit donc que le versement de prestations de maternité complémentaires dans le cadre de régimes d'assurance-invalidité de courte durée coûterait au total 22,7 ou 35,3 millions de dollars, selon que le coefficient de remplacement corresponde à 66 2/3 % ou à 75 % du revenu. Notons que cette protection ne s'appliquerait qu'à 30 % des travailleuses (pourcentage de femmes censées bénéficier d'un régime collectif d'assurance-invalidité). Celles-ci pourraient ainsi recevoir des prestations calculées en fonction du coefficient prévu de remplacement pendant une période de 18 semaines, ces prestations devant servir à arrondir celles que verse le régime d'assurance-chômage actuel.

Il est bien évident que les calculs effectués selon la méthode décrite ci-dessus se fondent sur des hypothèses qui ne sont pas nécessairement exactes. Il ne faut donc pas oublier que les estimations du coût total ne sont que des chiffres très approximatifs. De plus, comme elles se fondent sur les données de 1980, il faut prévoir une certaine marge d'erreur afin de tenir compte de la hausse des salaires enregistrée depuis.

De toute évidence, en ayant recours à l'assurance-invalidité de cette façon, on est encore loin du régime pancanadien de congés de maternité entièrement payés. En effet, le grand inconvénient d'un tel système a trait à l'universalité de la garantie puisqu'il semble que moins du tiers de la main-d'oeuvre féminine ait accès à un régime d'assurance-invalidité offert par l'employeur. Si des allègements fiscaux ou des réductions plus importantes des primes d'assurance-chômage étaient consenties aux employeurs dont le régime d'assurance-invalidité prévoit le versement de prestations de maternité, nul doute que cela se traduirait par une protection plus étendue. Cela voudrait aussi dire que l'on s'écarterait de la politique actuelle voulant que l'Assurance-chômage soit le " premier payeur " de prestations de maternité (voir page 87).

Mais même si l'on pouvait étendre le champ d'application de la garantie, il resterait encore deux questions à régler : la durée de versement et le montant des prestations. D'après l'expérience américaine, il semble que la période de versement des prestations de maternité dans le cadre des régimes privés d'assurance-invalidité soit en moyenne de onze semaines. Or, si l'on traite la maternité comme une forme d'invalidité, il

devient difficile de justifier l'octroi de congés de maternité plus longs, et probablement impossible d'étendre la garantie aux pères et aux parents adoptifs. Si l'un des objectifs du programme consiste à permettre au père et à la mère de très jeunes enfants de concilier les responsabilités professionnelles avec les responsabilités familiales, il est clair que l'assurance-invalidité n'est pas la solution idéale.

Quant à la question des coefficients de remplacement du revenu, c'est là un problème qui n'est probablement pas aussi sérieux qu'il n'y paraît. Au Canada, ce coefficient varie de 62 2/3 % à 75 % dans la plupart des cas, mais il arrive aussi qu'il soit plus élevé. Aux États-Unis, il peut même atteindre 90 % ou 100 %.

Signalons enfin que si les 35,3 millions de dollars que représente la différence entre les prestations d'assurance-chômage et 75 % du salaire sur 18 semaines, étaient répartis entre tous ceux qui bénéficient actuellement d'une assurance-invalidité collective de courte durée, cela reviendrait à 11,08 $ par personne. Quant à l'estimation du coût total des prestations de maternité, elle représente un peu moins de 11 % du montant total de 325 millions de dollars[60] qui a été versé par les régimes collectifs en 1980 au titre des prestations d'invalidité de courte durée.

Prestations supplémentaires de chômage et conventions collectives

À la suite du règlement obtenu par le Syndicat des postiers du Canada (SPC) au sujet des congés parentaux et des congés de maternité payés, on pouvait s'attendre à ce que cette question revête une importance

60. Données provenant de l'enquête sur les régimes d'assurance-maladie au Canada. Association des compagnies canadiennes d'assurance de personnes, 1980.

capitale au cours des négociations collectives de 1982. La convention du SPC, qui a été conclue à la suite d'une grève, prévoit un congé de maternité payé d'une durée de 17 semaines, ainsi qu'un congé additionnel non payé de 20 semaines. Bien que le monde syndical considère comme un objectif à long terme l'adoption de lois garantissant aux travailleurs des congés entièrement payés de maternité, de paternité et d'adoption ainsi que des congés pour le soin des enfants, d'aucuns sont d'avis qu'" à court terme, la négociation collective est le seul moyen de faire reconnaître les droits des parents ".[61]

Un certain nombre de syndicats, dont celui des employés du secteur public du Québec et le Syndicat de la Fonction publique de la Colombie-Britannique, ont réussi à obtenir pour leurs membres des congés parentaux et des congés de maternité payés. En général, les prestations correspondent à 93 % du salaire, ce que l'on peut considérer comme le " remplacement intégral du salaire net " (voir page 35,1 note infrapaginale n° 23). Dans le secteur public, il semble qu'environ 7 % du salaire représente les retenues réglementaires comprenant, entre autres, les cotisations au régime de retraite offert par l'employeur.

Le régime que le Front commun du Québec a négocié pour le compte de 200 000 employés du secteur public, représentant environ un cinquième de la main-d'oeuvre féminine québécoise, prévoit un congé de maternité de 20 semaines rémunéré à 93 % du salaire normal dans le cas des femmes qui ont droit aux prestations de l'Assurance-chômage. L'employeur comble la différence entre le montant des prestations de l'Assurance-chômage. (60 % du salaire) et 93 % du salaire pendant une période de 15 semaines, puis il verse 93 % du salaire normal pendant les cinq semaines suivantes. Les travailleuses qui n'ont pas droit aux prestations de maternité de

---

61. John Calvert, " Le congé parental : pour l'amour de nos enfants " dans L'événement, vol. 4, n° 4, Syndicat canadien de la Fonction publique, décembre 1981.

l'Assurance-chômage reçoivent des prestations correspondant à 93 % de leur salaire pendant dix semaines, et bénéficient ensuite de dix semaines de congé de maternité non payé. Les avantages sociaux sont maintenus par l'employeur pendant ce temps.

Cette convention collective donne également le droit au père ou à la mère de prendre un congé non payé d'une durée de deux ans. L'ancienneté continue de s'accumuler pendant ce congé, et les avantages sociaux sont maintenus si l'employé consent à en verser les cotisations.

Aux termes des conventions collectives que le Syndicat canadien de la Fonction publique a négociées en 1981 pour le compte des employés de Radio-Canada, l'employeur verse des prestations équivalant à 93 % du salaire hebdomadaire de base pendant les deux premières semaines du congé de maternité (l'Assurance-chômage ne versant aucune prestation pendant cette période), puis comble la différence entre les prestations de l'Assurance-chômage et 75 % du salaire hebdomadaire normal pendant les 15 semaines suivantes. L'employeur a également convenu d'accorder un congé supplémentaire non payé d'une durée de 35 semaines. Quant aux employées qui n'ont pas droit aux prestations de maternité de l'Assurance-chômage, elles peuvent bénéficier d'un congé payé de deux semaines et d'un congé non payé d'une durée maximale de 50 semaines.

Les commis aux écritures qui sont membres de l'Alliance de la Fonction publique du Canada ont conclu avec le Conseil du Trésor une convention collective aux termes de laquelle l'employeur verse des prestations correspondant à 93 % du salaire hebdomadaire pendant les deux premières semaines du congé de maternité, puis comble la différence entre les prestations de l'Assurance-chômage et 93 % du salaire pendant les 15

semaines suivantes. L'employée doit s'engager par écrit à retourner travailler pour l'employeur pendant au moins six mois après son congé. Si elle ne remplit pas cet engagement, la convention collective prévoit expressément qu'elle " est tenue de rembourser à l'employeur toute indemnité reçue en raison d'un congé de maternité ".[62]

Les employeurs qui acceptent la formule des congés parentaux et/ou de maternité entièrement payés établissent un régime de prestations supplémentaires de chômage (PSC) et le font enregistrer par la Commission d'assurance-chômage, de manière à ce que les prestations supplémentaires qu'ils versent au cours de ces congés ne soient pas considérées comme des " gains ", ce qui réduirait le montant des prestations de l'Assurance-chômage. En effet, depuis 1979, c'est-à-dire depuis l'adoption de la Loi C14 modifiant la Loi sur l'assurance-chômage, les prestations de maternité qui sont accordées pendant les deux premières semaines du congé de maternité payé (au cours desquelles l'Assurance-chômage ne verse aucune prestation) ne sont plus considérées comme des gains. De même, il est maintenant possible de faire enregistrer des régimes PSC qui ne prévoient que des prestations de maternité complémentaires. Avant 1979, de telles prestations ne pouvaient être accordées que si le régime PSC prévoyait à la fois des prestations au titre des congés de maternité et des mises à pied résultant d'une pénurie de travail.

Près de 1 400 employeurs ont un régime de prestations supplémentaires de chômage enregistré auprès de la Commission d'assurance-chômage. Tous ne découlent pas d'une convention collective. Certains

---

62. Convention collective entre le Conseil du Trésor et l'Alliance de la Fonction publique du Canada, Groupe des commis aux écritures et aux règlements (tous les employés) date d'expiration : 11 janvier 1984.

employeurs ont adopté cette solution afin de pouvoir verser des prestations de maternité complémentaires aux employées cadres dont le salaire élevé excède largement le maximum des gains assurables fixé par l'Assurance-chômage pour les prestations de maternité. Sans un tel régime, ces femmes, que les employeurs considèrent comme des employées précieuses qui resteront à leur service, verraient leur revenu sensiblement réduit pendant leur congé de maternité.

La Compagnie d'assurance Manu-Vie a adopté un régime de prestations supplémentaires de chômage de ce type. Aux termes de ce régime, l'employeur ne verse aucune prestation au cours du délai de carence de deux semaines imposé par l'Assurance-chômage, ni au cours des semaines pendant lesquelles l'employée n'a pas droit aux prestations de maternité de l'Assurance-chômage ou pour lesquelles elles n'a pas présenté de demande. Cependant, au cours de la période où ces prestations sont versées, l'employeur comble la différence entre celles-ci et 60 % du salaire hebdomadaire normal. Évidemment, de telles prestations ne sont versées que pendant 15 semaines au plus.

À noter qu'en vertu d'une disposition adoptée en 1979, les employées dont le revenu annuel net, y compris les prestations de maternité de l'Assurance-chômage et les prestations supplémentaires, est supérieur à une fois et demie le maximum des gains assurables, doivent remettre jusqu'à 30 % des prestations d'assurance-chômage ou du montant excédant le plafond si ce dernier montant est moins élevé.[63] Cette disposition fut apportée en

---

63. Le Groupe de travail sur l'sssurance-chômage a recommandé que le taux de remboursement des prestations soit porté à 50 %.

1979. Le calcul se fait au moment de la déclaration d'impôt, et la définition du " revenu net " est celle de la Loi de l'impôt sur le revenu. En raison de cette disposition, les femmes dont le revenu est élevé se trouvent à toucher des prestations de maternité d'un montant inférieur au coefficient de remplacement prévu, et ce peu importe qu'elles bénéficient ou non d'un régime de prestations supplémentaires de chômage.

En 1981 par exemple, le maximum des gains assurables était de 16 380 $. Toute personne dont le revenu était supérieur à 24 570 $ (1,5 x 16 380 $) devait alors rembourser une partie des prestations de chômage ou de maternité qu'elle avait reçues. Ainsi, une femme dont le revenu net imposable était de 30 000 $ en 1981, et qui prenait 17 semaines de congé de maternité, pouvait toucher le montant maximum des prestations hebdomadaires, soit 189 $, pendant 15 semaines et pour un total de 2 835 $. Cependant, comme son salaire excédait le plafond imposé, elle devait rembourser soit 30 % du montant des prestations qu'elle avait touchées, soit 30 % du montant excédant le plafond, selon le moins élevé des deux. Ce montant excédentaire étant de 5 430 $, la prestataire devait rembourser 30 % des prestations qui lui avaient été versées, soit 850,50 $. Or, le solde total des prestations de maternité reçues, c'est-à-dire 1 984,50 $, ou des prestations hebdomadaires de 132,30 $ (pendant 15 semaines) équivaut alors probablement à 22 % de son salaire hebdomadaire normal d'environ 600 $, ce qui représente environ 42 % seulement du maximum des gains assurables de 315 $ par semaine. Autrement dit, les travailleuses dont le revenu est élevé ne reçoivent même pas un remplacement égal à 60 % de leurs gains assurables.

Pour juger si une telle politique est souhaitable, il faudrait l'analyser sérieusement dans le débat visant l'élargissement du régime actuel des prestations de maternité de l'Assurance-chômage afin d'offrir des congés parentaux et de maternité entièrement payés.

Comme les dispositions concernant les PSC varient considérablement d'un régime à l'autre, il est impossible d'évaluer le coût total des congés parentaux et de maternité entièrement payés au moyen d'un tel système. En effet, il est évident que pour chaque employeur, le coût de ces prestations dépend du pourcentage des effectifs féminins, de leur niveau salarial, et aussi du fait que l'employeur accepte ou non d'ajouter le congé parental au congé de maternité payé.

Le Syndicat canadien de la Fonction publique (SCFP) estime que le congé de maternité entièrement payé coûte à l'employeur 3 ou 2 cents l'heure, selon que le congé dure 26 ou 20 semaines. Quant au congé parental, il coûterait au plus 7,5 cents l'heure, pour une période de six mois, en supposant que le père et la mère se prévalent tous deux de cette période au complet.[64]

Ces chiffres sont basés sur l'hypothèse qu'un pour cent de la population active assurée utilise les prestations de maternité de l'Assurance-chômage (selon le taux de prestataires de 1979); que les employeurs payent à l'employée la différence entre le montant des prestations de maternité versées par l'Assurance-chômage et son salaire normal pendant 15 semaines - ce qui correspondrait environ à 6 semaines de salaire - et qu'ils lui versent son salaire normal pendant les onze autres semaines. On estime ainsi que le coût total correspond à 17 semaines de

---

64. John Calvert, op. cit.

plein salaire, soit moins du tiers des gains d'une année. En supposant que le salaire moyen est de 9 $ l'heure, un congé de maternité entièrement payé de 26 semaines coûterait un tiers pour cent, soit 3 cents l'heure.

Il est bien évident qu'en se fondant sur d'autres hypothèses, on obtiendrait des résultats pouvant varier considérablement.

Dans le cas du règlement obtenu par le Syndicat des postiers du Canada, on en avait évalué le coût probable pour l'employeur à environ 2 cents l'heure pour chaque membre de l'unité de négociation. En 1980, environ un pour cent des 23 000 postiers a pris un congé de maternité.[65]

Quelle que soit la méthode de calcul, on se rend compte que lorsque le financement du congé de maternité entièrement payé se fait au moyen d'un régime de prestations supplémentaires de chômage de la manière décrite précédemment, le coût imputé à l'employeur peut ne pas être élevé. Le fait que près de 1 400 employeurs ont déjà accepté de verser des prestations en vertu de tels régimes indique d'une certaine façon qu'ils ont la volonté et les moyens d'en assumer le coût.

Il existe, cependant, des inconvénients évidents lorsqu'on se fie à la négociation collective et aux régimes de prestations supplémentaires de chômage pour établir un régime national de congés de maternité entièrement payés. Comme environ le quart seulement des travailleuses sont syndiquées, la majorité n'aurait pas droit aux congés payés négociés dans une convention collective. On pourrait peut-être, grâce à des dégrèvements fiscaux ou à d'autres programmes persuader les employeurs d'adopter des

---

65. Jean-Claude Parrot, président du SPC, dans " La Revue du statut de la femme ", Comité national d'action sur le statut de la femme, Toronto, hiver 1981-1982.

régimes de PSC, mais on aurait encore le problème des normes nationales. A en juger par la variété des régimes de PSC que l'on vient de décrire, on voit clairement que certaines Canadiennes ont droit à des avantages plus intéressants que d'autres, situation qui n'est peut-être pas souhaitable dans l'optique d'une politique nationale.

Enfin, la négociation collective et le régime de PSC sont des solutions qui imposent à l'employeur seul tout le fardeau de suppléer aux prestations de maternité existantes de l'Assurance-chômage.

Bien que le Canada n'ait pas encore précisé le principe de base sur lequel pourrait s'établir un régime national de congés de maternité entièrement payés, on peut bien considérer que le coût d'un tel régime doit être partagé par les employeurs, les employés et le gouvernement, la maternité et le soin des enfants constituant une charge sociale à laquelle tous doivent contribuer.

Dans d'autres pays, dont la Suède, les employeurs assument en effet la presque totalité du coût des congés parentaux et des congés de maternité entièrement payés dont bénéficient leurs employés. Cependant, le principe sur lequel se fonde leur approche est clairement établi et largement acceptée (voir chapitre II). Au Canada, tant qu'on n'aura pas abouti à un consensus sur le principe fondamental d'un régime national de congés parentaux ou de maternité entièrement payés, il sera peut-être difficile de faire accepter un système national qui impose à l'employeur la plus grande partie de la responsabilité financière.

Ce qui ne veut pas dire pour autant qu'il soit impossible de réaliser un tel programme. On pourrait peut-être y arriver par l'adoption

d'une loi, comme dans le cas des jours fériés payés; réglant ainsi le problème des normes nationales et de l'application universelle du régime.

Élargissement du régime d'assurance-chômage

La façon la plus simple d'instituer un régime national de congés parentaux et de congés de maternité entièrement payés serait peut-être d'élargir le régime actuel des prestations de maternité prévues par la Loi sur l'assurance-chômage. Ces prestations compensent les pertes salariales dans une proportion de 60 %, jusqu'au maximum des gains assurables. Elles sont versées pendant 15 semaines, après un délai de carence de deux semaines. Pour convertir ce programme en un régime de congés entièrement payés semblable à ceux des pays européens dont nous avons parlé au chapitre II, il faudrait relever le coefficient de remplacement du revenu et, probablement, prolonger la période de versement des prestations.

En outre, une série de problèmes du programme actuel empêchent de nombreuses femmes d'avoir droit aux prestations. Ces problèmes ont été assez longuement analysés par le Groupe de travail sur l'Assurance-chômage dans le rapport intitulé " L'Assurance-chômage dans les années 1980 ".[66] Le Groupe de travail a recommandé la levée de ces barrières et l'application des prestations de maternité aux parents adoptifs. Bien qu'en vertu du programme actuel, seules les mères peuvent bénéficier des prestations de maternité, le Groupe de travail a fait la proposition suivante : "Les prestations pourraient être versées à l'un ou à l'autre des parents adoptifs, mais à un seul d'entre eux à la fois ". Le Groupe estime que, si

---

66. Voir en particulier le chapitre 9.

cette mesure était entièrement appliquée en 1983-1984, elle coûterait au total 140 millions de dollars, en supposant que le taux de chômage national soit alors de 7,5 %. Il importe en effet de poser un taux de chômage hypothétique afin de pouvoir déterminer le nombre de personnes susceptibles de demander des prestations ordinaires de chômage en plus des prestations de maternité et, de là, évaluer le coût total de la simplification dont il est question ci-après. Le Groupe de travail signale d'ailleurs que des estimations " sont extrêmement dépendantes des hypothèses sur lesquelles elles se fondent et pourront donc varier en conséquence ".

Voici les changements proposés :

. Abrogation de l'article 46 de la Loi sur l'assurance-chômage en vertu duquel les femmes ne peuvent pas recevoir des prestations de chômage lorsqu'elles sont censées avoir droit aux prestations de maternité - c'est-à-dire pendant les huit semaines précédant la date prévue de leur accouchement et les six semaines suivantes. Cet article tient du principe selon lequel les femmes sont physiquement incapables de travailler pendant cette période et, que tout en étant sans emploi, elles ne peuvent pas être considérées comme " disponibles " pour travailler, condition qu'elles devraient remplir pour avoir droit aux prestations ordinaires de chômage. Le Groupe de travail a déclaré que : " Si le versement des prestations de maternité n'est plus fonction de l'incapacité physique au cours d'une période définie, il est inconcevable de justifier l'imposition d'une inadmissibilité imposée en vertu de l'article 46 en s'appuyant sur ces principes ".[67]

---

67. Emploi et Immigration Canada, op. cit., page 69.

• Suppression de la " règle des dix semaines " qui stipule que, pour avoir droit aux prestations de maternité, une femme doit avoir travaillé à l'époque où a eu lieu la conception de l'enfant.

• Possibilité de demander des prestations de maladie ou des prestations ordinaires pendant les quinze semaines autour de la naissance de l'enfant.

• Versement des prestations de maternité aux parents adoptifs. (Le Groupe de travail a déclaré : " Les prestations pourraient être versées à l'un ou à l'autre des parents adoptifs, mais à un seul d'entre eux à la fois. " Cependant, dans ses estimations de coût, il ne semble pas être question que ces prestations soient également versées aux pères, puisque le Groupe avait posé comme principe que seules les mères seraient prestataires.[68]

Voici un aperçu du coût de ces diverses mesures :

Abrogation de l'article 46 et possibilité de toucher des prestations ordinaires ou de maladie pendant les 15 semaines autour desquelles a lieu l'accouchement	95 000 000 $
Suppression de la règle des dix semaines	25 000 000 $
Octroi des congés aux mères adoptives	20 000 000 $
	140 000 000 $

Ces chiffres supposent qu'en 1983-1984, les dépenses en prestations de maternité s'élèveront à 315 millions de dollars.[69] Comme à l'heure actuelle, les fonds servant à financer le versement des prestations de maternité proviennent entièrement des primes payées par les employeurs

---

68. Emploi et Immigration Canada, Estimations détaillées des répercussions découlant de l'ensemble des modifications, Ottawa, juillet 1981, page E.5.

69. Pour obtenir des détails sur la méthode de calcul, voir les pages E1 à E8, Ibid.

et les employés, les modifications proposées n'entraîneraient pas pour le gouvernement fédéral une charge financière supplémentaire.

On pourrait calculer le coût d'élargissement du régime actuel des prestations de maternité, après la " simplification " mentionnée précédemment, sur la base de divers coefficients de remplacement du revenu et de périodes de versement plus ou moins longues. De même, on pourrait établir des projections de coûts pour un programme ainsi élargi à partir des taux d'activité et de fertilité.

Il se peut fort bien que le choix d'une politique applicable à un régime national de congés de maternité ou de congés parentaux entièrement payés soit limité en raison de son coût. D'un autre côté, ce coût pourrait varier considérablement selon les options retenues et les hypothèses sur lesquelles les calculs seront fondés.

Les tableaux qui suivent font état du coût comparatif de plusieurs politiques possibles. Les calculs ont été effectués par le Groupe de l'analyse et du développement de la politique du programme d'assurance-chômage qui relève de la Direction de l'analyse des régimes de soutien du revenu d'Emploi et Immigration Canada.[70] Afin d'éviter que les projections ne soient faussées sous l'effet de l'inflation, tous les calculs sont faits en dollars constants de 1981.

On a présumé que les modifications apportées au programme existant n'entreraient pas toutes en vigueur avant 1985 et c'est donc cette année-là qui a été choisie pour le premier calcul de coûts. On a également fait des prévisions pour 1990 et l'an 2000. Dans chacun des cas, on a

---

70. Les formules de régime et les méthodes de calcul ont été établies en consultation avec Bernard Sutet, directeur, et Dougal Aucoin, chef. Les calculs ont été effectués par Paul Touesnard.

d'abord calculé ce qu'il en coûterait pour continuer d'appliquer le taux actuel de remplacement du revenu, à savoir 60 % jusqu'au maximum des gains assurables, afin de pouvoir établir des comparaisons avec d'autres solutions possibles. On a retenu comme autres possibilités : le remplacement de la rémunération totale à 95 % (autrement dit, sans plafond); et le remplacement de la rémunération normale à 75 %, sans plafond. On pourrait considérer que les prestations au taux de 95 % représentent un " remplacement intégral du salaire net " (voir page 35, note infrapaginale 23).

Les périodes de versement choisies sont la période actuelle de 15 semaines et la période prolongée de 26 semaines. Quant à savoir si un délai de carence de deux semaines serait imposé ou non avant le versement des prestations, c'est là une question de principe qui n'influe aucunement sur le coût global des possibilités étudiées plus loin.

En vertu du régime actuel, il faut avoir travaillé pendant 20 des 52 semaines de la période d'admissibilité pour pouvoir demander des prestations de maternité, tandis que pour avoir droit aux prestations ordinaires de chômage, il faut avoir travaillé pendant 10 ou 14 semaines, selon le taux de chômage régional. Le Groupe de travail sur l'Assurance-chômage a fait ressortir que la norme selon laquelle il faut avoir travaillé pendant 20 semaines pour avoir droit aux prestations de maternité (et à d'autres prestations spéciales) " crée une catégorie distincte de prestataires et ne fait qu'amoindrir la capacité du Régime d'assurer une protection du revenu dans ces cas. Elle semble donc créer une injustice pour cette catégorie de prestataires, en particulier dans les régions à taux de chômage élevé, où les normes d'admissibilité régulières sont assouplies pour tenir compte des

conditions locales du marché du travail. Cette norme peut se justifier sur le plan des coûts, mais ne satisfait pas aux critères d'équité ".[71]

Les estimations de coût présentées ici tiennent compte des normes d'admissibilité en vertu desquelles il faut avoir travaillé pendant 20 semaines pour avoir droit aux prestations de maternité et 10 à 14 semaines pour bénéficier des prestations de chômage ordinaires. Il convient de noter que le Groupe de travail a recommandé qu'une norme d'admissibilité variable de 15 à 20 semaines, selon le taux de chômage régional, soit imposée à tous ceux qui demandent des prestations à l'Assurance-chômage, qu'il s'agisse de prestations de maternité, de prestations de maladie ou d'autres prestations spéciales.

Toutes les estimations de coût présentées ci-après supposent que la " simplification " recommandée par le Groupe de travail et décrite précédemment a eu lieu.

Pour établir des projections sur le coût des diverses options, il faut poser des hypothèses quant aux taux d'activité et de fécondité de manière à pouvoir calculer le nombre de prestataires éventuels qui bénéficieront d'un régime de congés de maternité entièrement payés. Ces hypothèses figurent au tableau 20 qu'il faut interpréter en tenant compte des points suivants :

1. Le nombre de femmes qui demandent des prestations de maternité chaque année est, par hypothèse, fonction du nombre des naissances et du taux d'activité chez les femmes en âge de procréer. Le nombre de

---

71. Emploi et Immigration Canada, op.cit.

prestataires potentiel est égal au nombre des naissances multiplié pa le taux d'activité des femmes en âge d'enfanter.

2. Le nombre réel de femmes qui demandent des prestations de maternité est fonction des caractéristiques du programme et de la connaissance que les femmes en ont. L'expérience de 1981 révèle qu'environ 45 % seulement des travailleuses qui prennent des congés de maternité touchent en fait des prestations. On peut s'attendre que le taux de participation augmente grâce à l'application de mesures permettant un accès plus facile aux prestations et à un élargissement du programme qui aurait de fortes chances de sensibiliser davantage le public. Posant une nouvelle hypothèse, on a fixé le taux de participation à 70 % pour des fins de comparaison.

Compte tenu de ces données de base, il est maintenant possible de calculer les coûts du programme en fonction des différentes solutions qui ont été choisies.

Tableau 20

Méthode d'évaluation du coût des options dans un régime de congés de maternité entièrement payés

Année	Taux d'activité[1]	Nombre de naissances en milliers[2]	Prestataires éventuelles en milliers[3]	Nombre de demandes en milliers[4]		Durée en (semaines)	Taux des prestations en dollars de 1981			
				Prestataires			Rémunération assurée		Rémunération totale	
				45 %	70 %		60 %	95%	75%	95%
1981	68,0	365	248	113	-	15,0	140	-	-	-
1985	72,5	392	284	128	199	15,0	140	225	190	240
1990	75,5	371	280	126	196	15,0	140	225	190	240
2000	81,0	328	266	120	186	15,0	140	225	190	240

Sources et méthodes de calcul

(1) Croissance du taux d'activité et de la population active au Canada, ministère des Finances, avril 1980; le taux d'activité indiqué est celui du groupe de 20 à 34 ans.

(2) Statistique Canada, nº de cat. 91-520.

(3) Produit de la multiplication du taux d'activité par le nombre de naissances.

(4) Produit de la multiplication du taux de participation par le nombre de prestataires éventuelles.

Les estimations de coûts figurent aux tableaux 21 et 22. Le premier présente le coût total du programme tandis que le second indique ce qu'il en coûterait pour ajouter les nouvelles options au régime actuel des prestations de maternité prévues par l'Assurance-chômage.

Tableau 21

Coût total des diverses options dans un régime national de congés de maternité payés
En millions de dollars (dollars constants de 1981)

Année	Taux des prestations Rémunération assurée	Aucune modification	Période de versement prolongée	Norme d'admissibilité variable 10 à 14 semaines	Norme d'admissibilité variable et période prolongée
1981	60 % Assurée	237	-	-	-
1985	60 % Assurée	269	466	418 (16)	724 (27)
	95 % Assurée	432	749	672 (25)	1 624 (44)
	75 % Totale	365	632	567 (21)	983 (37)
	95 % Totale	461	799	716 (27)	1 242 (47)
1990	60 % Assurée	265	459	412 (16)	713 (27)
	95 % Assurée	425	737	662 (25)	1 147 (44)
	75 % Totale	359	622	559 (21)	968 (37)
	95 % Totale	454	786	706 (27)	1 223 (47)
2000	60 % Assurée	252	437	391 (16)	677 (27)
	95 % Assurée	405	702	628 (25)	1 088 (44)
	75 % Totale	342	593	530 (21)	919 (37)
	95 % Totale	432	749	670 (27)	1 161 (47)

Nota : Les chiffres indiqués entre parenthèses représentent le coût additionnel de l'application du régime aux parents adoptifs.

Source : Emploi et Immigration Canada, Direction de l'analyse des régimes de soutien du revenu.

Tableau 22

Coût additionnel de l'élargissement du régime actuel des prestations de maternité prévues par l'Assurance-chômage et destinées aux personnes en congé de maternité payé
En millions de dollars (dollars constants de 1981)

Année	Taux des prestations rémunération assurée	Aucune modification	Période de versement prolongée	Norme d'admissibilité variable 10 à 14 semaines	Norme d'admissibilité variable et période prolongée
1981	60 % Assurée	-	-	-	-
1985	60 % Assurée	-	197	149 (16)	455 (27)
	95 % Assurée	163	480	403 (25)	895 (44)
	75 % Totale	96	363	298 (21)	714 (37)
	95 % Totale	192	530	447 (27)	973 (47)
1990	60 % Assurée	-	194	147 (16)	448 (27)
	95 % Assurée	160	472	397 (25)	882 (44)
	75 % Totale	94	357	294 (21)	703 (37)
	95 % Totale	189	521	441 (27)	958 (47)
2000	60 % Assurée	-	185	139 (16)	425 (27)
	95 % Assurée	153	450	376 (25)	836 (44)
	75 % Totale	90	341	278 (21)	667 (37)
	95 % Totale	180	497	418 (27)	909 (47)

Nota : Les chiffres indiqués entre parenthèses représentent le coût additionnel de l'application du régime aux parents adoptifs.

Source : Emploi et Immigration Canada, Direction de l'analyse des régimes de soutien du revenu

Notes relatives aux tableaux 21 et 22

1. La colonne intitulée " aucune modification " suppose que la norme d'admissibilité actuelle de 20 semaines dans le cas des prestations de maternité sera maintenue; que les prestations seront versées pendant 15 semaines; et que seulement 45 % des prestataires éventuelles recevront effectivement des prestations.

2. La colonne intitulée " période de versement prolongée " suppose que la norme d'admissibilité de 20 semaines sera retenue; que les prestations seront versées pendant 26 semaines au plus; mais que le taux de participation restera à 45 %.

3. La colonne intitulée " norme d'admissibilité variable de 10 à 14 " semaines suppose qu'une norme d'admissibilité variant entre 10 et 14 semaines remplacera celle de 20 semaines qui est actuellement en vigueur; que la période de versement des prestations sera de 15 semaines; et que 70 % des prestataires éventuelles toucheront effectivement des prestations.

4. La colonne intitulée " norme d'admissibilité variable et période prolongée " suppose qu'une norme d'admissibilité variant entre 10 et 14 semaines remplacera celle de 20 semaines actuellement en vigueur; que les prestations seront versées pendant 26 semaines et que 70 % des prestataires éventuelles recevront effectivement des prestations.

5. Le coût total des prestations au cours d'une année donnée est égal au nombre de personnes multiplié par la durée moyenne du versement des prestations (semaines) multiplié par le taux moyen des prestations hebdomadaires.

6. Le coût du programme en 1981 a été calculé comme suit : 113 000 personnes multiplié par 15,0 semaines multiplié par 140 $ par sem. égal 237 millions de dollars.

7. Le coût du programme tel qu'il est décrit ne représente pas le montant total versé en prestations de maternité au cours de l'année, mais plutôt le montant total payé aux personnes qui se sont prévalues du régime au cours de cette année-là. On n'a pas essayé d'évaluer le nombre total de personnes qui touchent des prestations au cours d'une année donnée (ce qui constitue une mesure de " stock " et non de " flux "), ni la durée du versement des prestations. Par conséquent, le nombre de personnes indiqué représente le nombre de personnes qui ont fait des demandes initiales et non celui des prestataires.

   Cette manière de procéder permet d'éviter de compter deux fois les personnes dont le congé de maternité débute au cours d'une année et se prolonge au cours de l'année suivante.

   Cette méthode de calcul indique le " flux " de personnes qui se prévalent du congé de maternité plutôt que le nombre de personnes qui sont en congé de maternité à un moment donné. C'est pourquoi les estimations de coût pour 1981 diffèrent sensiblement de celles publiées par Emploi et Immigration Canada dans ses Données administratives sur l'Assurance-chômage.

8. Le coût estimatif de l'application du régime aux parents adoptifs est basé sur les mêmes hypothèses posées par le Groupe de travail sur l'Assurance-chômage[72].

9. On n'a pas essayé d'évaluer le coût d'un congé de maternité payé applicable à tous les parents plutôt qu'aux mères seulement. On pourrait ainsi s'attendre qu'étant donné l'important écart qui existe entre les salaires des hommes et ceux des femmes, le fait de verser des prestations aux pères pourrait augmenter sensiblement le coût du régime. Or, à bien y penser, cette hypothèse n'est pas nécessairement valable. D'après l'expérience de la Suède, il semble qu'au cours des premières années du lancement d'un régime de congés parentaux payés, peu de pères admissibles s'étaient prévalus d'un tel programme (voir tableau 4).

---

72. Emploi et Immigration Canada, Estimations détaillées des répercussions découlant de l'ensemble des modifications, juillet 1981, page E.8.

Vers la cinquième année d'application du régime, moins de 15 % des pères admissibles avaient demandé des prestations, et dans la plupart des cas, leur femme gagnait un salaire élevé. Il semble donc raisonnable de penser que le congé parental payé ne serait pas tellement plus coûteux que le congé de maternité payé.

Résumons les évaluations de coût présentées aux tableaux 21 et 22 :

. Un régime national de congés de maternité entièrement payés prévoyant un coefficient de remplacement du revenu de 95 % jusqu'au maximum de la rémunération assurable, et le versement de prestations pendant 26 semaines coûteraient approximativement 1 164 000 000 $ (en dollars de 1981) soit environ 895 millions de dollars de plus que le montant versé en 1985 en prestations de maternité prévues par le régime actuel. Il faudrait 44 millions de dollars de plus pour appliquer le régime aux parents adoptifs.

. Le coût total du régime, compte tenu du versement des prestations aux parents adoptifs, tomberait à 1 132 000 000 $ (en dollars de 1981) en l'an 2000 en raison de la stabilisation des taux de participation.

. Si l'on n'impose aucun plafond au coefficient de remplacement de 95 %, le coût total du régime serait d'environ 1 242 000 000 $, et il en coûterait 47 millons de plus pour l'appliquer aux parents adoptifs.

. Si l'on garde à 60 % le taux des prestations de maternité actuellement prévues par l'Assurance-chômage, et que l'on conserve la norme d'admissibilité de 20 semaines, tout en prolongeant la durée du versement des prestations de 15 à 26 semaines, le régime coûterait environ 197 millions de dollars de plus qu'actuellement.

. Un régime de congés de maternité prévoyant 26 semaines de prestations à 75 % des gains antérieurs sans plafond coûterait, une fois appliqué

intégralement, environ 714 millions de dollars de plus (en dollars de 1981) que le régime actuel des prestations de maternité de l'Assurance-chômage. Il faudrait en outre 37 millions de dollars de plus pour en faire bénéficier les parents adoptifs.

• Si l'on conserve la norme d'admissibilité de 20 semaines, mais que l'on augmente le taux des prestations à 95 % du salaire jusqu'au maximum de la rémunération assurable, tout en prolongeant la période du versement des prestations jusqu'à 26 semaines, le régime coûterait environ 480 millions de dollars de plus qu'actuellement.

On voit donc clairement, d'après les chiffres qui précèdent, que des variations de coût importantes pourraient résulter de la modification des hypothèses et des diverses conditions qui régissent le versement des prestations. Une modification des conditions d'admissibilité pourrait se traduire en une différence de coût de 400 millions de dollars. Un régime prévoyant le versement des prestations pendant 26 semaines à 95 % du salaire, jusqu'au maximum de la rémunération assurable, coûterait 480 millions de plus que le régime actuel si l'on maintient la norme d'admissibilité de 20 semaines, et 895 millions de plus si l'on impose une norme variable d'admissibilité de 10 à 14 semaines.

Par ailleurs, les hypothèses relatives aux taux de participation ont une incidence majeure sur les estimations de coût. Alors qu'en 1981, seulement 45 % des prestataires probables avaient reçu des prestations de maternité dans le cadre du programme existant, certaines des estimations sont fondées sur un taux de participation de 70 %. Bien entendu, ce chiffre n'est ni supérieur ni inférieur au taux de participation et ne délimite pas, par conséquent, le coût du programme. Il est tout simplement

impossible de prévoir avec exactitude le pourcentage des personnes admissibles qui se prévaudront effectivement des prestations.

Actuellement, les fonds du régime de prestations de maternité proviennent en totalité des primes payées par les employeurs et les employés. Ces derniers paient 1,65 $ par tranche de 100 $ de gains hebdomadaires assurables, tandis que les employeurs paient l'équivalent de la prime des employés multiplié par 1,4 (c'est-à-dire 2,31 $ par tranche de 100 $ de gains en 1982). On a calculé qu'une augmentation de la prime des employés de 5 cents par tranche de 100 $ de gains assurables, ajoutée à l'augmentation de 7 cents qui en résulte pour les employeurs (1,4 multiplié par la prime de l'employé) produirait environ 150 millions de dollars dans la caisse de l'Assurance-chômage. L'augmentation de prime qu'il faudrait imposer pour financer les diverses options décrites plus haut dépendrait de la contribution du gouvernement fédéral.

On estime qu'en 1980, le régime complet de l'Assurance-chômage, y compris les prestations ordinaires de chômage ainsi que les prestations spéciales au titre de la maladie ou de la maternité, a coûté 4,8 milliards de dollars, dont 3,8 milliards, soit près de 80 %, ont été fournis par le secteur privé.[73] À propos du financement du régime en entier, le Groupe de travail a déclaré : " Une hausse de la contribution gouvernementale actuelle accroîtrait la proportion des fonds du Régime recueillis par le biais des impôts (moyen progressif) et augmenterait les effets de redistribution de celui-ci. Une contribution fondée davantage sur les impôts réduirait aussi tout l'effet de dissuasion que les taxes imposées sur les salaires en général et les cotisations d'Assurance-chômage en particulier, peuvent avoir sur l'embauchage des travailleurs. (Les taxes

---

73. Groupe de travail sur l'Assurance-chômage, op. cit.

imposées sur les salaires augmentent les coûts de main-d'oeuvre par rapport aux coûts d'immobilisation et peuvent nuire à la croissance de l'emploi en favorisant l'utilisation accrue de la machinerie et de l'équipement. "[74]

On pourrait invoquer les mêmes arguments pour démontrer que les employeurs seraient réticents à embaucher des femmes en âge de procréer si les taxes imposées sur la masse salariale au titre des prestations de maternité étaient élevées. Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné cet effet dissuasif pourrait être atténué si les prestations étaient payables aux pères aussi bien qu'aux mères. Si le régime des congés de maternité ou des congés parentaux payés doit se fonder sur le principe que la procréation est une charge sociale dont le coût doit être assuré par tous les membres de la société, et que ces congés doivent faire partie intégrante des programmes gouvernementaux sur l'égalité des femmes au travail, on aura donc tout lieu de penser que le gouvernement fédéral devrait assumer lui aussi une partie du coût de ces congés payés au moyen d'une contribution tirée des recettes générales. C'est d'ailleurs ce principe qui a été adopté dans les pays de l'Europe de l'Ouest (voir chapitre II).

Le Groupe de travail a recommandé pour sa part que le gouvernement fédéral verse une contribution fixe correspondant à 15 % du coût de tous les programmes de l'Assurance-chômage, dont les prestations de maternité, mais, étant donné le déficit énorme du gouvernement et les restrictions qu'on ne cesse d'imposer aux dépenses, il est possible que cette modification soit difficilement réalisable pour le moment.

---

74. Ibid.

Si l'on n'apporte aucun changement au mode de financement actuel des congés de maternité, c'est-à-dire que si le gouvernement n'y contribue pas, un régime élargi qui prévoierait 26 semaines de congé à 95 % du salaire sous réserve d'une norme d'admissibilité variable de 10 à 14 semaines et jusqu'au maximum des gains assurables, imposerait à l'employé une augmentation de prime d'environ 31 cents par tranche de 100 $ de gains assurables et à l'employeur, une augmentation 1,4 fois plus élevée, soit 43 cents par tranche de 100 $ de gains assurables. Ces chiffres représentent une augmentation de 18,8 % pour l'employé et de 18,6 % pour l'employeur. Cette augmentation, qui fait au total 74 cents, pourrait générer environ 930 millions de dollars en recettes additionnelles alors que le coût différentiel de cette option (voir tableau 22) est estimé à 939 millions de dollars, y compris les prestations versées aux parents adoptifs.

Pour une entreprise où travaillent 100 personnes dont le revenu hebdomadaire assurable dépasse la limite maximale des 350 $, le coût additionnel de l'assurance-chômage directement attribuable à l'élargissement du régime des prestations de maternité serait d'environ 7 800 $ par année, c'est-à-dire 78 $ par employé. En supposant que chaque employé gagne 350 $ par semaine, soit le maximum des gains hebdomadaires assurables, cela représente 0,4 % de la masse salariale. Si un nombre important d'employés gagnaient plus que le maximum, l'augmentation procentuelle de la prime par rapport à la masse salariale serait encore plus petite. Pour un employé dont le revenu est égal ou supérieur au maximum assurable, le coût additionnel de cette option serait d'environ 56 $ par famille, soit 0,3 % (ou moins) de ces gains.

Ces estimations de coût sont basées sur les primes versées en 1982 par les employés et les employeurs à raison de 1,65 $ et de 2,31 $ respectivement pour chaque tranche de 100 $ de gains assurables.

À titre de comparaison, prenons une entreprise où travaillent 100 personnes dont le revenu hebdomadaire est égal ou supérieur au maximum assurable et supposons que cette entreprise a négocié un régime de prestation supplémentaire de chômage avec ses employés. Nous pouvons présumer que ce régime prévoit des prestations de maternité à 95 % du salaire pendant les deux premières semaines dites de carence et comble la différence pour que les prestations de maternité prévues par l'assurance-chômage égalent à 95 % du salaire pendant les 15 autres semaines. S'il y a quatre employés seulement qui prennent un congé de maternité au cours d'une année, le coût total imputable à l'employeur serait d'environ 9 000 $.

En d'autres termes, cette entreprise payerait plus pour que quatre employées prennent chacune 17 semaines de congé de maternité entièrement payé qu'il en coûterait pour augmenter les primes d'un régime d'assurance-chômage élargi qui fournirait les mêmes avantages pendant 26 semaines à toutes les employées y ayant droit.

Si le gouvernement fédéral assumait 15 % du coût des prestations de maternité prévues par l'assurance-chômage, tel que l'a recommandé le Groupe de travail, on pourrait faire le calcul suivant.

Pour offrir 26 semaines de congé parental à 95 % du salaire, sous réserve d'une norme d'admissibilité variable de 10 à 14 semaines et jusqu'au maximum des gains assurables, il en coûterait au total 1 208 millions de dollars en 1985 si l'on fait le compte des parents adoptifs.

Si le gouvernement fédéral y contribuait à 15 %, il aurait à débourser 181,2 millions de dollars (en dollars de 1981).

Le coût différentiel de cette option, compte tenu de l'accroissement du coût du régime actuel des prestations de maternité, serait de 939 millions de dollars. En supposant que le gouvernement fédéral verse 15 % de cette somme, il faudrait générer un montant additionnel de 798 millions de dollars en imposant une prime aux employeurs et aux employés. L'employé aurait à subir une augmentation de prime d'environ 27 cents par tranche de 100 $ de gains assurables tandis que l'employeur verrait sa prime augmenter d'environ 38 cents par tranche de 100 $ de gains assurables. Ces montants représentent une augmentation de 16,4 % et de 16,5 % respectivement pour l'employé et l'employeur par rapport aux primes de 1981. Pour chaque tranche de 100 $ de gains assurables, la prime de l'employé passerait de 1,65 $ à 1,92 $ tandis que celle de l'employeur grimperait de 2,31 $ à 2,69 $. Un employé dont le revenu est égal ou supérieur au maximum assurable aurait donc à verser 95 cents de plus par semaine au régime de congés parentaux entièrement payés tandis que l'augmentation de prime pour un employeur serait de 1,33 $ par semaine. Pour cette entreprise hypothétique où travaillent 100 personnes dont le revenu est égal ou supérieur au maximum assurable, le coût additionnel serait de 6 916 $ par année, c'est-à-dire 69,16 $ par employé.

Le coût du remplacement des employés absents

Dans les options analysées ci-dessus, nous n'avons pas essayé de calculer ce qu'il en coûterait à un employeur pour faire remplacer un employé en congé de maternité ou en congé parental. Pour savoir s'il faut combler ou non cette absence temporaire, l'employeur doit tenir compte de la nature du travail, de la charge de travail qui incomberait aux autres

employés du groupe et de la durée du congé. Ceux qui sont contre les congés de maternité entièrement payés rappellent souvent le coût de remplacement des employés absents. Mais ils ne semblent pas se servir des mêmes arguments pour parler contre les autres types de congé payé, notamment, les jours fériés et les congés de maladie.

Malgré tout ce qu'on dit des congés de maternité ou des congés parentaux payés dans d'autres pays, il ne semble pas que la question du remplacement des employés absents se soit posée sur le plan financier. Au Canada, du moins dans la Fonction publique fédérale, on pourrait prendre à titre de comparaison les employés qui sont en formation linguistique en vertu de la Loi sur les langues officielles. Les employés en formation linguistique à plein temps sont absents, en moyenne, pendant 27 à 28 semaines[75], c'est-à-dire pendant aussi longtemps qu'un congé de maternité entièrement payé. Il y a environ deux ans de cela, on allouait des fonds aux ministères pour le remplacement des employés en formation linguistique. Mais, par suite des programmes de restriction, le gouvernement a aboli ces crédits spéciaux.

Les représentants du Conseil du Trésor disent que la plupart des ministères essaient de remplacer les employés absents par leurs propres moyens, soit par la redistribution des tâches dans le groupe, soit par des affectations temporaires. Apparemment, les exemples sont rares où un employé temporaire serait embauché pour remplacer un employé en formation linguistique. Lorsqu'un employé est nommé " à titre intérimaire " pour rem-

---

75. Selon le directeur de l'évaluation des programmes du Conseil du Trésor, Canada.

placer un collègue en formation linguistique, il est rémunéré au taux supérieur correspondant pendant la durée de son affectation. Pour l'employeur, le coût équivaut donc à la différence entre la rémunération provisoire et le salaire normal de l'employé.

Il se peut que cette méthode ne soit pas nécessairement appropriée pour tous les employeurs. Il est clair qu'elle peut varier d'un employeur à l'autre, ce qui complique le calcul du coût global du remplacement temporaire des employés en congé de maternité ou en congé parental payé. À noter cependant que, d'une manière collective, la fréquence de la maternité chez les travailleuses est peut-être moins élevée que beaucoup d'employeurs ne l'imaginent. D'après les chiffres présentés au chapitre III, le taux des femmes prenant un congé de maternité au cours d'une année donnée peut être d'environ 4 %. Mais dans un groupe d'employés où les femmes sont représentées dans la même proportion que dans la population active en général, celles qui prennent un congé de maternité à un moment donné peuvent représenter de 1 à 2 % de l'ensemble des travailleurs.

Quoique ces estimations ne soient qu'approximatives, elles révèlent que les coûts de remplacement, s'il en existe, peuvent ne pas être élevés par rapport à la masse salariale, compte tenu, en particulier, du fait que les femmes gagnent, en moyenne, bien moins que les hommes.

V. APPLICATION D'UN RÉGIME NATIONAL DE CONGÉS DE MATERNITÉ OU DE CONGÉS PARENTAUX ENTIÈREMENT PAYÉS AU CANADA

Il ne fait aucun doute que l'on insiste de plus en plus pour obtenir des congés de maternité entièrement payés, compte tenu, entre autres, du fait que certains syndicats ont réussi à les intégrer dans leurs conventions collectives. L'origine de cette tendance n'est pas difficile à expliquer. La famille où les deux parents travaillent est devenue le modèle au Canada. Les données statistiques sur le taux d'activité des femmes révèle avec acuité l'existence de ce phénomène relativement récent.

- Environ 66 % des femmes âgées de 25 à 34 ans, soit dans leur meilleure période de procréation, font partie de la population active. Le taux d'activité de ce groupe est plus élevé dans certaines provinces et atteint même 70 % en Ontario.
- Le taux d'activité des femmes âgées de 25 à 44 ans est de 65 % pour l'ensemble du Canada et dépasse légèrement 70 % en Ontario.
- Les femmes en âge d'enfanter ne quittent plus en grand nombre la population active. Le taux d'activité des femmes mariées de 25 à 34 ans est en fait plus élevé qu'il y a cinq ans.
- Près de 45 % des femmes ayant des enfants de moins de trois ans se trouvent maintenant sur le marché du travail. Le taux d'activité de ces femmes a augmenté de 40 % depuis cinq ans.
- Le taux d'activité des femmes de 25 à 34 ans a connu, depuis 1970, une augmentation supérieure à 68 %. (L'âge moyen des femmes qui demandent des prestations de maternité en vertu du régime d'assurance-chômage est de 27 ans.)

. Actuellement, le taux de natalité au Canada est de 1,8 et la croissance de la population est inférieure à zéro.

. D'après les projections établies pour les 15 à 20 prochaines années, de 80 à 85 % des femmes âgées de 20 à 44 ans et en âge d'enfanter se trouveront dans la population active vers l'an 2000.

Quoique ces chiffres démontrent clairement l'activité des femmes sur le marché du travail, le débat actuel sur les congés de maternité entièrement payés révèle que les employeurs, et même les technocrates, n'ont pas encore reconnu les changements importants qui se sont produits dans la société canadienne. Aujourd'hui, les pays industrialisés sont aux prises avec un problème fondamental qu'on appelle " le conflit entre le travail et la vie familiale "[76] et le Canada n'échappe pas à la règle.

D'après Kamerman et Kahn (1981), là où il n'y a aucune politique nationale précise pour concilier le travail avec la vie familiale, certaines femmes peuvent opter pour le travail et refuser d'avoir des enfants tandis que d'autres " essayent les deux possibilités et " s'en tirent ", souvent au prix de lourds sacrifices pour elles-mêmes et leur famille. Les conséquences rejaillissent sur toutes les personnes intéressées et sur la société en général. Jusqu'ici, on s'est trop rarement arrêté sur les effets sociaux du phénomène "[77].

D'après ces auteurs, il faudrait établir une politique capable de soulager d'une certaine façon les mères qui travaillent, ainsi que leur famille et leurs enfants, et permettant à tous ceux qui veulent avoir et

---

76. Kamerman et Kahn, 1981, op. cit.

77. Ibid.

élever des enfants -- puisqu'une société a besoin d'eux pour survivre — de concilier leur travail avec leurs responsabilités familiales.

Il faut s'assurer qu'une telle politique permettra aux mères qui travaillent de ne pas subir de baisse importante de revenu en raison de leur maternité. Sous ce rapport-là, les prestations de maternité actuellement versées par le régime d'assurance-chômage sont insuffisantes puisqu'elles ne remplacent que 60 % du salaire. C'est pourquoi tant de syndicats demandent maintenant aux employeurs d'ajouter un supplément à ces prestations de sorte que les femmes en congé de maternité obtiennent le remplacement intégral de leur salaire net. Le fait que tant d'employeurs ont créé, en réponse à ces syndicats, des régimes de prestations supplémentaires de chômage révèle qu'ils appuient, du moins en partie, l'idée des congés de maternité ou des congés parentaux entièrement payés.

En somme, les congés de maternité entièrement payés existent déjà au Canada. Mais jusqu'ici, ils n'ont habituellement été offerts qu'aux employées syndiquées qui ont réussi à négocier avec leurs employeurs des prestations supplémentaires de chômage (PSC). Même si de telles dispositions étaient la norme dans toutes les conventions collectives, la majorité des femmes n'en profiteraient pas puisque seulement 25 % d'entre elles sont syndiquées.

Dans cette optique, le coût des congés de maternité et des congés pour le soin des enfants repose entièrement sur les épaules de l'employeur qui doit ajouter un supplément aux prestations de maternité prévues par le régime d'assurance-chômage afin que'elles atteignent salaire net intégral pour la durée du congé. Il devient donc plus coûteux pour l'employeur de verser des prestations supplémentaires, ne serait-ce qu'à trois ou quatre

employées qui prendraient 17 semaines de congé de maternité dans une année, que de verser des contributions supplémentaires à un régime d'assurance-chômage élargi qui prévoirait le remplacement intégral du salaire net pendant 26 semaines pour tous les employés pouvant prendre des congés de maternité ou des congés parentaux. Si l'employeur est seul à payer le coût, il doit dans une certaine mesure avoir l'assurance que l'employée reprendra le travail pour une période donnée ou qu'elle lui remboursera les prestations supplémentaires reçues.

Il semble clair que les employeurs qui appliquent déjà un régime de prestations supplémentaires de chômage (PSC) en cas de maternité et ceux qui subissent actuellement des pressions en ce sens verraient d'un bon oeil l'implantation d'un régime national de congés de maternité ou de congés parentaux entièrement payés dont le coût serait partagé par toutes les parties intéressées, soit les employeurs eux-mêmes, les employés et la société en général. Du point de vue de l'employé, les travailleuses non syndiquées - c'est-à-dire la majorité - ont besoin d'un régime national qui les protège financièrement lorsqu'elles exercent leur rôle de procréatrice.

Ce régime national ne peut être établi qu'avec la participation de l'État. Le gouvernement fédéral s'est déjà engagé à garantir l'égalité des femmes au travail. Entre autres mesures appliquées à cette fin, citons l'égalité des chances, l'action positive, la possibilité de respecter les contrats, l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale et la formation spécialisée adaptée aux professions traditionnellement réservées aux hommes. Toutefois, les femmes ne pourront atteindre l'égalité sur le marché du travail qu'à la condition de jouer leur rôle de procréatrice sans être pénalisées. Il s'ensuit que tout effort national visant à l'égalité entière

des femmes sur le marché du travail doit passer forcément par un régime national de congés de maternité entièrement payés.

Mais, dans l'établissement d'un régime national, il faut viser au-delà de cet objectif si l'on veut résoudre le conflit entre le travail et la vie familiale et permettre à tous de concilier leur vie professionnelle avec leurs responsabilités familiales.

Étant donné qu'au Canada, comme dans la plupart des pays industrialisés, la famille type est maintenant celle ou le père et la mère travaillent, ont peut s'attendre à ce que la majorité de la population passe sa vie dans le monde des salariés. On trouvera donc de plus en plus, au coeur de la population active, une génération de gens mariés et leur progéniture. Il faudra tenir compte de ce phénomène dans le choix des politiques.

Certains couples choisissent encore les rôle traditionnels, c'est-à-dire que l'un des conjoints reste à la maison tandis que l'autre travaille. Mais ces couples font déjà partie de la minorité et leur nombre tend à diminuer encore plus. À ce compte là, les technocrates ont sans doute raison de dire : " La Société n'est pas tenu d'assurer un niveau de vie égal aux couples dont un membre choisit de troquer sa contribution à la vie du foyer contre le revenu du travail. "[78] Autrement dit, les prestations qui accompagnent les congés de maternité ou les congés parentaux seraient réservées à ceux qui font manifestement partie de la population active.

Il est évident qu'à part la volonté de garantir l'égalité des femmes au travail et d'aider les adultes à concilier leur travail avec

---

78. Kamerman et Kahn (1981) op. cit.

leurs responsabilités familiales sans pertes financières, les gouvernements peuvent avoir d'autres raisons de participer à l'établissement d'un régime national de congés de maternité entièrement payés. À l'étranger, on utilise les congés et les prestations de maternité pour atteindre divers objectifs, c'est-à-dire :

- retirer les femmes du marché du travail lorsque le chômage est élevé;
- réduire le coût des services de garderie;
- accroître la natalité;
- encourager les gens à avoir plus d'un enfant; et
- perpétuer les rôles traditionnels réservés à l'homme et à la femme.

Au Canada, quoique les congés de maternité ou les congés parentaux entièrement payés ne reposent pas encore sur un principe clairement défini, rien ne porte à croire que le gouvernement, sous la pression du public ou par sa propre initiative, établira sa politique en fonction de l'un ou l'autre des objectifs susmentionnés. Compte tenu des lignes de conduite déjà adoptées et des engagements explicites pris par le gouvernement fédéral, il y a lieu de croire que l'égalité entière des femmes au travail est le principe logique sur lequel s'appuierait un régime national de congés de maternité entièrement payés. Étant donné qu'aujourd'hui, la famille où les deux parents travaillent est déjà la norme dans la société canadienne, il serait tout aussi raisonnable de s'attendre à ce que le régime tienne compte de l'urgent besoin d'aider les deux à concilier leur travail avec leurs responsabilités familiales, de sorte que ni l'un ni l'autre, pas plus que les enfants, ne subissent de contrecoups.

À partir de ce principe fondamental, le choix d'une politique devient plus clair.

La première question est peut-être celle de savoir à qui iront les prestations. Pour les raisons fondamentales exposées plus haut, il a été proposé que les prestations d'un régime de congés de maternité entièrement payés ne soient pas versées aux personnes qui ne font pas partie de la population active. (Là aussi, le coût devrait peut-être entrer en ligne de compte.) Il est fortement conseillé que le père ait droit aux prestations au même titre que la mère. Kamerman et Kahn (1981) déclarent :

> Par définition ou presque, toute prestation parentale exclusive à la mère sert à renforcer les rôles traditionnels et à maintenir la femme en état d'infériorité dans la société en général... La même chose s'applique aux congés de maternité, ou encore aux congés pour le soin des enfants qui sont accordés uniquement aux femmes. Quand on réserve ces prestations aux femmes, on continue de reconnaître en elles, tout en leur offrant une certaine protection, les principales personnes à qui incombent les tâches domestiques et familiales. Généralement, il en résulte pour elles un surcroît de responsabilités et un grand désavantage sur le marché du travail[79].

En Suède, par exemple, l'expérience révèle qu'il est difficile de persuader les hommes de prendre un congé parental, même quand ils y ont droit. Par principe, il est tout de même important que l'on offre des congés tant aux femmes qu'aux hommes et qu'on encourage ces derniers à les utiliser. Ce principe est particulièrement important dans un milieu où l'on prétend que l'application des congés de maternité entièrement payés provoquerait la discrimination contre les femmes en âge d'enfanter. Quoique la reconnaissance légale des droits de la personne puisse théoriquement prévenir ce genre de discrimination dans l'emploi, on réduirait les risques au minimum si l'on offrait les congés payés tant aux hommes qu'aux femmes.

Le même principe doit s'appliquer aux parents adoptifs. À ce sujet, le Groupe de travail sur l'assurance-chômage propose que l'on verse tant aux parents naturels qu'aux parents adoptifs les prestations de maternité destinées au soin des enfants afin d'éviter la discrimination dans

---

79. Kamerman and Kahn, 1981, op. cit.

l'application du régime.[80] Le Groupe de travail recommande que l'on accorde les prestations de maternité aux parents adoptifs en vertu du régime d'assurance-chômage actuel et propose les lignes directrices que l'on pourrait suivre en tenant compte de l'âge de l'enfant adopté et du fait que l'adoption a lieu ou non à la suite d'un remariage.

La deuxième question est celle de savoir pendant combien de temps la personne en congé aurait droit au remplacement intégral de son salaire net. Dans le cadre du régime actuel d'assurance-chômage, on a abandonné l'idée qu'une femme devait avoir un revenu de remplacement uniquement pendant la période où elle était physiquement incapable de travailler (voir chapitre III). Les prestations que le régime d'assurance-chômage verse pendant 17 semaines (y compris les deux semaines de carence) sont manifestement destinées à permettre à la mère de s'occuper de l'enfant après la naissance. Toutefois, cette période ne suffit pas pour lui permettre de nouer les premiers liens avec son enfant. D'ailleurs, les organismes d'adoption peuvent demander au père ou à la mère de rester à la maison avec l'enfant pendant une période allant jusqu'à six mois.

Dans d'autres pays, la durée des congés payés varie de deux semaines à un an. Au Canada, des pouvoirs publics proposent que 18 semaines de congé soient accordées en vertu des lois sur les droits de la personne, tandis que certaines conventions collectives en accordent 20 entièrement payées. Selon le Congrès du travail du Canada, tous les travailleurs devraient avoir droit à neuf mois de congé parental entièrement payé. D'après une option étudiée de façon assez détaillée dans le présent

---

80. Emploi et Immigration Canada, op. cit.

document, la durée des congés serait de 26 semaines. Des congés plus longs seraient plus coûteux et, en outre, s'ils sont trop longs, ils peuvent entraîner de graves inconvénients pour les travailleurs (voir chapitre II, notamment le passage portant sur le régime de la Hongrie).

Au chapitre IV, nous exposons plus ou moins en détail trois modes de financement qui pourraient s'appliquer à un régime national de congés de maternité et de congés parentaux entièrement payés. Résumons les avantages de ces différentes possibilités :

Maternité synonyme d'invalidité. Dans cette optique, les employeurs pourraient offrir des régimes privés d'assurance-invalidité pour arrondir les prestations de maternité actuellement prévues par le régime d'assurance-chômage. Quoique ces régimes puissent être moins coûteux pour les employeurs que les régimes PSC normaux adoptés par un grand nombre d'entreprises, ils comportent de gros désavantages. Moins d'un tiers des femmes qui travaillent seraient protégées. Les prestations ne représenteraient probablement pas un pourcentage suffisant du salaire. Si la maternité était considérée comme une forme d'invalidité, la durée du congé serait forcément limitée, et ni les hommes ni les parents adoptifs ne pourraient recevoir les prestations.

Prestations supplémentaires de chômage et conventions collectives. Au Canada, c'est par voie de négociations collectives qu'une partie des travailleuses ont réussi à obtenir des congés de maternité entièrement payés. Les employeurs appliquent ces congés dans le cadre de régimes PSC enregistrés auprès de la Commission d'assurance-chômage. Beaucoup d'employeurs semblent disposés à accorder des prestations par l'intermédiaire de ces régimes mais, étant donné que moins d'un tiers des

femmes sont syndiquées, ce système ne pourrait pas déboucher sur un régime national de congés de maternité ou de congés parentaux entièrement payés, à moins qu'il ne soit imposé à tous les employeurs. De plus, un tel système ferait assumer la majeure partie du coût des congés par les employeurs. Il coûterait moins cher aux employeurs de verser une prime plus élevée au régime d'assurance-chômage afin que ce régime puisse prévoir des congés entièrement payés pour toute personne y ayant droit.

En outre, en raison de la grande diversité des clauses des régimes PSC, la durée des congés et le coefficient de remplacement du revenu ne sont pas uniformes dans tout le pays. On pourrait peut-être fixer ces paramètres par voie de législation sur les normes du travail, mais il y aurait encore des différences entre les lois fédérales et les lois provinciales. Si l'on accepte qu'il incombe à la société en général d'assumer le coût de la maternité et du soin des enfants, on pourrait faire valoir que les employés, les gouvernements, aussi bien que les employeurs, doivent faire leur part pour accroître les prestations actuellement prévues par le régime d'assurance-chômage.

Élargissement du régime d'assurance-chômage. Il existe déjà un régime national qui prévoit le versement de prestations de maternité équivalant à 60 % du salaire (jusqu'au maximum des gains assurables) pendant 15 semaines. Il serait assez aisé de le convertir en un régime national de congés parentaux entièrement payés en augmentant le coefficient de remplacement du revenu, en prolongeant la durée des congés et en offrant les prestations aux pères et aux parents adoptifs.

Il y a d'autres possibilités que nous n'avons par envisagées dans le présent document. Citons, entre autres, un programme de subventions

conditionnelles en vertu duquel le gouvernement canadien verserait des subventions aux provinces qui établiraient des régimes répondant aux normes fédérales. Les juristes ne s'entendent pas sur la question de savoir si le gouvernement fédéral aurait le droit de fixer les critères d'admissibilité, la durée des congés ou le montant des prestations parce qu'en réalité, ce domaine pourrait être considéré comme relevant de la compétence provinciale. Cette question de compétence outrepasse la portée du présent document.

Un programme de subventions conditionnelles laisserait supposer que le financement d'un régime national de congés parentaux serait conjointement assuré par les gouvernements fédéral et provinciaux. Compte tenu du déficit de l'État et des critiques qui s'en prennent à la hausse des dépenses publiques, une telle possibilité risque d'être politiquement inacceptable.

Les formalités administratives seraient probablement compliquées. Là encore, le fardeau financier pèserait sur une seule des parties intéressées, cette fois le gouvernement plutôt que l'employeur.

Nous n'avons pas non plus étudié en détail la possibilité d'accorder des dégrèvements fiscaux aux employeurs pour qu'ils établissent des régimes de congés de maternité entièrement payés. Toutefois, il y a lieu de croire qu'une telle politique aurait peu de chances d'atteindre les objectifs visés. Le Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 1980 s'est penché sur la question des dégrèvements fiscaux destinés à encourager les employeurs à établir des programmes de formation de gens de métier spécialisés. Faisant part de sa divergence d'opinion au sujet du système de cotisation/subvention pour la formation

Si l'on n'apporte aucun changement au mode de financement actuel des congés de maternité, c'est-à-dire que si le gouvernement n'y contribue pas, un régime élargi qui prévoierait 26 semaines de congé à 95 % du salaire sous réserve d'une norme d'admissibilité variable de 10 à 14 semaines et jusqu'au maximum des gains assurables, imposerait à l'employé une augmentation de prime d'environ 31 cents par tranche de 100 $ de gains assurables et à l'employeur, une augmentation 1,4 fois plus élevée, soit 43 cents par tranche de 100 $ de gains assurables. Ces chiffres représentent une augmentation de 18,8 % pour l'employé et de 18,6 % pour l'employeur. Cette augmentation, qui fait au total 74 cents, pourrait générer environ 930 millions de dollars en recettes additionnelles alors que le coût différentiel de cette option (voir tableau 22) est estimé à 939 millions de dollars, y compris les prestations versées aux parents adoptifs.

Pour une entreprise où travaillent 100 personnes dont le revenu hebdomadaire assurable dépasse la limite maximale des 350 $, le coût additionnel de l'assurance-chômage directement attribuable à l'élargissement du régime des prestations de maternité serait d'environ 7 800 $ par année, c'est-à-dire 78 $ par employé. En supposant que chaque employé gagne 350 $ par semaine, soit le maximum des gains hebdomadaires assurables, cela représente 0,4 % de la masse salariale. Si un nombre important d'employés gagnaient plus que le maximum, l'augmentation procentuelle de la prime par rapport à la masse salariale serait encore plus petite. Pour un employé dont le revenu est égal ou supérieur au maximum assurable, le coût additionnel de cette option serait d'environ 56 $ par famille, soit 0,3 % (ou moins) de ces gains.

Ces estimations de coût sont basées sur les primes versées en 1982 par les employés et les employeurs à raison de 1,65 $ et de 2,31 $ respectivement pour chaque tranche de 100 $ de gains assurables.

À titre de comparaison, prenons une entreprise où travaillent 100 personnes dont le revenu hebdomadaire est égal ou supérieur au maximum assurable et supposons que cette entreprise a négocié un régime de prestation supplémentaire de chômage avec ses employés. Nous pouvons présumer que ce régime prévoit des prestations de maternité à 95 % du salaire pendant les deux premières semaines dites de carence et comble la différence pour que les prestations de maternité prévues par l'assurance-chômage égalent à 95 % du salaire pendant les 15 autres semaines. S'il y a quatre employés seulement qui prennent un congé de maternité au cours d'une année, le coût total imputable à l'employeur serait d'environ 9 000 $.

En d'autres termes, cette entreprise payerait plus pour que quatre employées prennent chacune 17 semaines de congé de maternité entièrement payé qu'il en coûterait pour augmenter les primes d'un régime d'assurance-chômage élargi qui fournirait les mêmes avantages pendant 26 semaines à toutes les employées y ayant droit.

Si le gouvernement fédéral assumait 15 % du coût des prestations de maternité prévues par l'assurance-chômage, tel que l'a recommandé le Groupe de travail, on pourrait faire le calcul suivant.

Pour offrir 26 semaines de congé parental à 95 % du salaire, sous réserve d'une norme d'admissibilité variable de 10 à 14 semaines et jusqu'au maximum des gains assurables, il en coûterait au total 1 208 millions de dollars en 1985 si l'on fait le compte des parents adoptifs.

Si le gouvernement fédéral y contribuait à 15 %, il aurait à débourser 181,2 millions de dollars (en dollars de 1981).

Le coût différentiel de cette option, compte tenu de l'accroissement du coût du régime actuel des prestations de maternité, serait de 939 millions de dollars. En supposant que le gouvernement fédéral verse 15 % de cette somme, il faudrait générer un montant additionnel de 798 millions de dollars en imposant une prime aux employeurs et aux employés. L'employé aurait à subir une augmentation de prime d'environ 27 cents par tranche de 100 $ de gains assurables tandis que l'employeur verrait sa prime augmenter d'environ 38 cents par tranche de 100 $ de gains assurables. Ces montants représentent une augmentation de 16,4 % et de 16,5 % respectivement pour l'employé et l'employeur par rapport aux primes de 1981. Pour chaque tranche de 100 $ de gains assurables, la prime de l'employé passerait de 1,65 $ à 1,92 $ tandis que celle de l'employeur grimperait de 2,31 $ à 2,69 $. Un employé dont le revenu est égal ou supérieur au maximum assurable aurait donc à verser 95 cents de plus par semaine au régime de congés parentaux entièrement payés tandis que l'augmentation de prime pour un employeur serait de 1,33 $ par semaine. Pour cette entreprise hypothétique où travaillent 100 personnes dont le revenu est égal ou supérieur au maximum assurable, le coût additionnel serait de 6 916 $ par année, c'est-à-dire 69,16 $ par employé.

Le coût du remplacement des employés absents

Dans les options analysées ci-dessus, nous n'avons pas essayé de calculer ce qu'il en coûterait à un employeur pour faire remplacer un employé en congé de maternité ou en congé parental. Pour savoir s'il faut combler ou non cette absence temporaire, l'employeur doit tenir compte de la nature du travail, de la charge de travail qui incomberait aux autres

employés du groupe et de la durée du congé. Ceux qui sont contre les congés de maternité entièrement payés rappellent souvent le coût de remplacement des employés absents. Mais ils ne semblent pas se servir des mêmes arguments pour parler contre les autres types de congé payé, notamment, les jours fériés et les congés de maladie.

Malgré tout ce qu'on dit des congés de maternité ou des congés parentaux payés dans d'autres pays, il ne semble pas que la question du remplacement des employés absents se soit posée sur le plan financier. Au Canada, du moins dans la Fonction publique fédérale, on pourrait prendre à titre de comparaison les employés qui sont en formation linguistique en vertu de la Loi sur les langues officielles. Les employés en formation linguistique à plein temps sont absents, en moyenne, pendant 27 à 28 semaines[75], c'est-à-dire pendant aussi longtemps qu'un congé de maternité entièrement payé. Il y a environ deux ans de cela, on allouait des fonds aux ministères pour le remplacement des employés en formation linguistique. Mais, par suite des programmes de restriction, le gouvernement a aboli ces crédits spéciaux.

Les représentants du Conseil du Trésor disent que la plupart des ministères essaient de remplacer les employés absents par leurs propres moyens, soit par la redistribution des tâches dans le groupe, soit par des affectations temporaires. Apparemment, les exemples sont rares où un employé temporaire serait embauché pour remplacer un employé en formation linguistique. Lorsqu'un employé est nommé " à titre intérimaire " pour rem-

---

75. Selon le directeur de l'évaluation des programmes du Conseil du Trésor, Canada.

placer un collègue en formation linguistique, il est rémunéré au taux supérieur correspondant pendant la durée de son affectation. Pour l'employeur, le coût équivaut donc à la différence entre la rémunération provisoire et le salaire normal de l'employé.

Il se peut que cette méthode ne soit pas nécessairement appropriée pour tous les employeurs. Il est clair qu'elle peut varier d'un employeur à l'autre, ce qui complique le calcul du coût global du remplacement temporaire des employés en congé de maternité ou en congé parental payé. À noter cependant que, d'une manière collective, la fréquence de la maternité chez les travailleuses est peut-être moins élevée que beaucoup d'employeurs ne l'imaginent. D'après les chiffres présentés au chapitre III, le taux des femmes prenant un congé de maternité au cours d'une année donnée peut être d'environ 4 %. Mais dans un groupe d'employés où les femmes sont représentées dans la même proportion que dans la population active en général, celles qui prennent un congé de maternité à un moment donné peuvent représenter de 1 à 2 % de l'ensemble des travailleurs.

Quoique ces estimations ne soient qu'approximatives, elles révèlent que les coûts de remplacement, s'il en existe, peuvent ne pas être élevés par rapport à la masse salariale, compte tenu, en particulier, du fait que les femmes gagnent, en moyenne, bien moins que les hommes.

V. APPLICATION D'UN RÉGIME NATIONAL DE CONGÉS DE MATERNITÉ OU DE CONGÉS PARENTAUX ENTIÈREMENT PAYÉS AU CANADA

Il ne fait aucun doute que l'on insiste de plus en plus pour obtenir des congés de maternité entièrement payés, compte tenu, entre autres, du fait que certains syndicats ont réussi à les intégrer dans leurs conventions collectives. L'origine de cette tendance n'est pas difficile à expliquer. La famille où les deux parents travaillent est devenue le modèle au Canada. Les données statistiques sur le taux d'activité des femmes révèle avec acuité l'existence de ce phénomène relativement récent.

- Environ 66 % des femmes âgées de 25 à 34 ans, soit dans leur meilleure période de procréation, font partie de la population active. Le taux d'activité de ce groupe est plus élevé dans certaines provinces et atteint même 70 % en Ontario.
- Le taux d'activité des femmes âgées de 25 à 44 ans est de 65 % pour l'ensemble du Canada et dépasse légèrement 70 % en Ontario.
- Les femmes en âge d'enfanter ne quittent plus en grand nombre la population active. Le taux d'activité des femmes mariées de 25 à 34 ans est en fait plus élevé qu'il y a cinq ans.
- Près de 45 % des femmes ayant des enfants de moins de trois ans se trouvent maintenant sur le marché du travail. Le taux d'activité de ces femmes a augmenté de 40 % depuis cinq ans.
- Le taux d'activité des femmes de 25 à 34 ans a connu, depuis 1970, une augmentation supérieure à 68 %. (L'âge moyen des femmes qui demandent des prestations de maternité en vertu du régime d'assurance-chômage est de 27 ans.)

. Actuellement, le taux de natalité au Canada est de 1,8 et la croissance de la population est inférieure à zéro.

. D'après les projections établies pour les 15 à 20 prochaines années, de 80 à 85 % des femmes âgées de 20 à 44 ans et en âge d'enfanter se trouveront dans la population active vers l'an 2000.

Quoique ces chiffres démontrent clairement l'activité des femmes sur le marché du travail, le débat actuel sur les congés de maternité entièrement payés révèle que les employeurs, et même les technocrates, n'ont pas encore reconnu les changements importants qui se sont produits dans la société canadienne. Aujourd'hui, les pays industrialisés sont aux prises avec un problème fondamental qu'on appelle " le conflit entre le travail et la vie familiale "[76] et le Canada n'échappe pas à la règle.

D'après Kamerman et Kahn (1981), là où il n'y a aucune politique nationale précise pour concilier le travail avec la vie familiale, certaines femmes peuvent opter pour le travail et refuser d'avoir des enfants tandis que d'autres " essayent les deux possibilités et " s'en tirent ", souvent au prix de lourds sacrifices pour elles-mêmes et leur famille. Les conséquences rejaillissent sur toutes les personnes intéressées et sur la société en général. Jusqu'ici, on s'est trop rarement arrêté sur les effets sociaux du phénomène "[77].

D'après ces auteurs, il faudrait établir une politique capable de soulager d'une certaine façon les mères qui travaillent, ainsi que leur famille et leurs enfants, et permettant à tous ceux qui veulent avoir et

---

76. Kamerman et Kahn, 1981, op. cit.

77. Ibid.

élever des enfants -- puisqu'une société a besoin d'eux pour survivre -- de concilier leur travail avec leurs responsabilités familiales.

Il faut s'assurer qu'une telle politique permettra aux mères qui travaillent de ne pas subir de baisse importante de revenu en raison de leur maternité. Sous ce rapport-là, les prestations de maternité actuellement versées par le régime d'assurance-chômage sont insuffisantes puisqu'elles ne remplacent que 60 % du salaire. C'est pourquoi tant de syndicats demandent maintenant aux employeurs d'ajouter un supplément à ces prestations de sorte que les femmes en congé de maternité obtiennent le remplacement intégral de leur salaire net. Le fait que tant d'employeurs ont créé, en réponse à ces syndicats, des régimes de prestations supplémentaires de chômage révèle qu'ils appuient, du moins en partie, l'idée des congés de maternité ou des congés parentaux entièrement payés.

En somme, les congés de maternité entièrement payés existent déjà au Canada. Mais jusqu'ici, ils n'ont habituellement été offerts qu'aux employées syndiquées qui ont réussi à négocier avec leurs employeurs des prestations supplémentaires de chômage (PSC). Même si de telles dispositions étaient la norme dans toutes les conventions collectives, la majorité des femmes n'en profiteraient pas puisque seulement 25 % d'entre elles sont syndiquées.

Dans cette optique, le coût des congés de maternité et des congés pour le soin des enfants repose entièrement sur les épaules de l'employeur qui doit ajouter un supplément aux prestations de maternité prévues par le régime d'assurance-chômage afin que'elles atteignent salaire net intégral pour la durée du congé. Il devient donc plus coûteux pour l'employeur de verser des prestations supplémentaires, ne serait-ce qu'à trois ou quatre

employées qui prendraient 17 semaines de congé de maternité dans une année, que de verser des contributions supplémentaires à un régime d'assurance-chômage élargi qui prévoirait le remplacement intégral du salaire net pendant 26 semaines pour tous les employés pouvant prendre des congés de maternité ou des congés parentaux. Si l'employeur est seul à payer le coût, il doit dans une certaine mesure avoir l'assurance que l'employée reprendra le travail pour une période donnée ou qu'elle lui remboursera les prestations supplémentaires reçues.

Il semble clair que les employeurs qui appliquent déjà un régime de prestations supplémentaires de chômage (PSC) en cas de maternité et ceux qui subissent actuellement des pressions en ce sens verraient d'un bon oeil l'implantation d'un régime national de congés de maternité ou de congés parentaux entièrement payés dont le coût serait partagé par toutes les parties intéressées, soit les employeurs eux-mêmes, les employés et la société en général. Du point de vue de l'employé, les travailleuses non syndiquées - c'est-à-dire la majorité - ont besoin d'un régime national qui les protège financièrement lorsqu'elles exercent leur rôle de procréatrice.

Ce régime national ne peut être établi qu'avec la participation de l'État. Le gouvernement fédéral s'est déjà engagé à garantir l'égalité des femmes au travail. Entre autres mesures appliquées à cette fin, citons l'égalité des chances, l'action positive, la possibilité de respecter les contrats, l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale et la formation spécialisée adaptée aux professions traditionnellement réservées aux hommes. Toutefois, les femmes ne pourront atteindre l'égalité sur le marché du travail qu'à la condition de jouer leur rôle de procréatrice sans être pénalisées. Il s'ensuit que tout effort national visant à l'égalité entière

des femmes sur le marché du travail doit passer forcément par un régime national de congés de maternité entièrement payés.

Mais, dans l'établissement d'un régime national, il faut viser au-delà de cet objectif si l'on veut résoudre le conflit entre le travail et la vie familiale et permettre à tous de concilier leur vie professionnelle avec leurs responsabilités familiales.

Étant donné qu'au Canada, comme dans la plupart des pays industrialisés, la famille type est maintenant celle ou le père et la mère travaillent, ont peut s'attendre à ce que la majorité de la population passe sa vie dans le monde des salariés. On trouvera donc de plus en plus, au coeur de la population active, une génération de gens mariés et leur progéniture. Il faudra tenir compte de ce phénomène dans le choix des politiques.

Certains couples choisissent encore les rôle traditionnels, c'est-à-dire que l'un des conjoints reste à la maison tandis que l'autre travaille. Mais ces couples font déjà partie de la minorité et leur nombre tend à diminuer encore plus. À ce compte là, les technocrates ont sans doute raison de dire : " La Société n'est pas tenu d'assurer un niveau de vie égal aux couples dont un membre choisit de troquer sa contribution à la vie du foyer contre le revenu du travail. "[78] Autrement dit, les prestations qui accompagnent les congés de maternité ou les congés parentaux seraient réservées à ceux qui font manifestement partie de la population active.

Il est évident qu'à part la volonté de garantir l'égalité des femmes au travail et d'aider les adultes à concilier leur travail avec

---

78. Kamerman et Kahn (1981) op. cit.

leurs responsabilités familiales sans pertes financières, les gouvernements peuvent avoir d'autres raisons de participer à l'établissement d'un régime national de congés de maternité entièrement payés. À l'étranger, on utilise les congés et les prestations de maternité pour atteindre divers objectifs, c'est-à-dire :

- retirer les femmes du marché du travail lorsque le chômage est élevé;
- réduire le coût des services de garderie;
- accroître la natalité;
- encourager les gens à avoir plus d'un enfant; et
- perpétuer les rôles traditionnels réservés à l'homme et à la femme.

Au Canada, quoique les congés de maternité ou les congés parentaux entièrement payés ne reposent pas encore sur un principe clairement défini, rien ne porte à croire que le gouvernement, sous la pression du public ou par sa propre initiative, établira sa politique en fonction de l'un ou l'autre des objectifs susmentionnés. Compte tenu des lignes de conduite déjà adoptées et des engagements explicites pris par le gouvernement fédéral, il y a lieu de croire que l'égalité entière des femmes au travail est le principe logique sur lequel s'appuierait un régime national de congés de maternité entièrement payés. Étant donné qu'aujourd'hui, la famille où les deux parents travaillent est déjà la norme dans la société canadienne, il serait tout aussi raisonnable de s'attendre à ce que le régime tienne compte de l'urgent besoin d'aider les deux à concilier leur travail avec leurs responsabilités familiales, de sorte que ni l'un ni l'autre, pas plus que les enfants, ne subissent de contrecoups.

À partir de ce principe fondamental, le choix d'une politique devient plus clair.

La première question est peut-être celle de savoir à qui iront les prestations. Pour les raisons fondamentales exposées plus haut, il a été proposé que les prestations d'un régime de congés de maternité entièrement payés ne soient pas versées aux personnes qui ne font pas partie de la population active. (Là aussi, le coût devrait peut-être entrer en ligne de compte.) Il est fortement conseillé que le père ait droit aux prestations au même titre que la mère. Kamerman et Kahn (1981) déclarent :

> Par définition ou presque, toute prestation parentale exclusive à la mère sert à renforcer les rôles traditionnels et à maintenir la femme en état d'infériorité dans la société en général... La même chose s'applique aux congés de maternité, ou encore aux congés pour le soin des enfants qui sont accordés uniquement aux femmes. Quand on réserve ces prestations aux femmes, on continue de reconnaître en elles, tout en leur offrant une certaine protection, les principales personnes à qui incombent les tâches domestiques et familiales. Généralement, il en résulte pour elles un surcroît de responsabilités et un grand désavantage sur le marché du travail[79].

En Suède, par exemple, l'expérience révèle qu'il est difficile de persuader les hommes de prendre un congé parental, même quand ils y ont droit. Par principe, il est tout de même important que l'on offre des congés tant aux femmes qu'aux hommes et qu'on encourage ces derniers à les utiliser. Ce principe est particulièrement important dans un milieu où l'on prétend que l'application des congés de maternité entièrement payés provoquerait la discrimination contre les femmes en âge d'enfanter. Quoique la reconnaissance légale des droits de la personne puisse théoriquement prévenir ce genre de discrimination dans l'emploi, on réduirait les risques au minimum si l'on offrait les congés payés tant aux hommes qu'aux femmes.

Le même principe doit s'appliquer aux parents adoptifs. À ce sujet, le Groupe de travail sur l'assurance-chômage propose que l'on verse tant aux parents naturels qu'aux parents adoptifs les prestations de maternité destinées au soin des enfants afin d'éviter la discrimination dans

---

79. Kamerman and Kahn, 1981, op. cit.

l'application du régime.[80] Le Groupe de travail recommande que l'on accorde les prestations de maternité aux parents adoptifs en vertu du régime d'assurance-chômage actuel et propose les lignes directrices que l'on pourrait suivre en tenant compte de l'âge de l'enfant adopté et du fait que l'adoption a lieu ou non à la suite d'un remariage.

La deuxième question est celle de savoir pendant combien de temps la personne en congé aurait droit au remplacement intégral de son salaire net. Dans le cadre du régime actuel d'assurance-chômage, on a abandonné l'idée qu'une femme devait avoir un revenu de remplacement uniquement pendant la période où elle était physiquement incapable de travailler (voir chapitre III). Les prestations que le régime d'assurance-chômage verse pendant 17 semaines (y compris les deux semaines de carence) sont manifestement destinées à permettre à la mère de s'occuper de l'enfant après la naissance. Toutefois, cette période ne suffit pas pour lui permettre de nouer les premiers liens avec son enfant. D'ailleurs, les organismes d'adoption peuvent demander au père ou à la mère de rester à la maison avec l'enfant pendant une période allant jusqu'à six mois.

Dans d'autres pays, la durée des congés payés varie de deux semaines à un an. Au Canada, des pouvoirs publics proposent que 18 semaines de congé soient accordées en vertu des lois sur les droits de la personne, tandis que certaines conventions collectives en accordent 20 entièrement payées. Selon le Congrès du travail du Canada, tous les travailleurs devraient avoir droit à neuf mois de congé parental entièrement payé. D'après une option étudiée de façon assez détaillée dans le présent

---

80. Emploi et Immigration Canada, op. cit.

document, la durée des congés serait de 26 semaines. Des congés plus longs seraient plus coûteux et, en outre, s'ils sont trop longs, ils peuvent entraîner de graves inconvénients pour les travailleurs (voir chapitre II, notamment le passage portant sur le régime de la Hongrie).

Au chapitre IV, nous exposons plus ou moins en détail trois modes de financement qui pourraient s'appliquer à un régime national de congés de maternité et de congés parentaux entièrement payés. Résumons les avantages de ces différentes possibilités :

Maternité synonyme d'invalidité. Dans cette optique, les employeurs pourraient offrir des régimes privés d'assurance-invalidité pour arrondir les prestations de maternité actuellement prévues par le régime d'assurance-chômage. Quoique ces régimes puissent être moins coûteux pour les employeurs que les régimes PSC normaux adoptés par un grand nombre d'entreprises, ils comportent de gros désavantages. Moins d'un tiers des femmes qui travaillent seraient protégées. Les prestations ne représenteraient probablement pas un pourcentage suffisant du salaire. Si la maternité était considérée comme une forme d'invalidité, la durée du congé serait forcément limitée, et ni les hommes ni les parents adoptifs ne pourraient recevoir les prestations.

Prestations supplémentaires de chômage et conventions collectives. Au Canada, c'est par voie de négociations collectives qu'une partie des travailleuses ont réussi à obtenir des congés de maternité entièrement payés. Les employeurs appliquent ces congés dans le cadre de régimes PSC enregistrés auprès de la Commission d'assurance-chômage. Beaucoup d'employeurs semblent disposés à accorder des prestations par l'intermédiaire de ces régimes mais, étant donné que moins d'un tiers des

femmes sont syndiquées, ce système ne pourrait pas déboucher sur un régime national de congés de maternité ou de congés parentaux entièrement payés, à moins qu'il ne soit imposé à tous les employeurs. De plus, un tel système ferait assumer la majeure partie du coût des congés par les employeurs. Il coûterait moins cher aux employeurs de verser une prime plus élevée au régime d'assurance-chômage afin que ce régime puisse prévoir des congés entièrement payés pour toute personne y ayant droit.

En outre, en raison de la grande diversité des clauses des régimes PSC, la durée des congés et le coefficient de remplacement du revenu ne sont pas uniformes dans tout le pays. On pourrait peut-être fixer ces paramètres par voie de législation sur les normes du travail, mais il y aurait encore des différences entre les lois fédérales et les lois provinciales. Si l'on accepte qu'il incombe à la société en général d'assumer le coût de la maternité et du soin des enfants, on pourrait faire valoir que les employés, les gouvernements, aussi bien que les employeurs, doivent faire leur part pour accroître les prestations actuellement prévues par le régime d'assurance-chômage.

Élargissement du régime d'assurance-chômage. Il existe déjà un régime national qui prévoit le versement de prestations de maternité équivalant à 60 % du salaire (jusqu'au maximum des gains assurables) pendant 15 semaines. Il serait assez aisé de le convertir en un régime national de congés parentaux entièrement payés en augmentant le coefficient de remplacement du revenu, en prolongeant la durée des congés et en offrant les prestations aux pères et aux parents adoptifs.

Il y a d'autres possibilités que nous n'avons par envisagées dans le présent document. Citons, entre autres, un programme de subventions

conditionnelles en vertu duquel le gouvernement canadien verserait des subventions aux provinces qui établiraient des régimes répondant aux normes fédérales. Les juristes ne s'entendent pas sur la question de savoir si le gouvernement fédéral aurait le droit de fixer les critères d'admissibilité, la durée des congés ou le montant des prestations parce qu'en réalité, ce domaine pourrait être considéré comme relevant de la compétence provinciale. Cette question de compétence outrepasse la portée du présent document.

Un programme de subventions conditionnelles laisserait supposer que le financement d'un régime national de congés parentaux serait conjointement assuré par les gouvernements fédéral et provinciaux. Compte tenu du déficit de l'État et des critiques qui s'en prennent à la hausse des dépenses publiques, une telle possibilité risque d'être politiquement inacceptable.

Les formalités administratives seraient probablement compliquées. Là encore, le fardeau financier pèserait sur une seule des parties intéressées, cette fois le gouvernement plutôt que l'employeur.

Nous n'avons pas non plus étudié en détail la possibilité d'accorder des dégrèvements fiscaux aux employeurs pour qu'ils établissent des régimes de congés de maternité entièrement payés. Toutefois, il y a lieu de croire qu'une telle politique aurait peu de chances d'atteindre les objectifs visés. Le Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 1980 s'est penché sur la question des dégrèvements fiscaux destinés à encourager les employeurs à établir des programmes de formation de gens de métier spécialisés. Faisant part de sa divergence d'opinion au sujet du système de cotisation/subvention pour la formation

spécialisée, le député David Orlikow a déclaré : " Il faut souligner que 300 000 employeurs (près du tiers de tous les employeurs) ne payent aucun impôt. Bien que les incitations fiscales puissent être reportées pendant plusieurs années, elles ne servent pas les meilleurs intérêts des petites entreprises pour qui les rentrées de fonds constituent un problème. "81

Encore là, le fait de consentir des dégrèvements fiscaux ne veut pas nécessairement dire que les congés payés seraient offerts à tous. Seuls les travailleuses dont les employeurs auraient réagi positivement à ces mesures d'encouragement pourraient bénéficier des congés.

Un programme élargi d'assurance-chômage serait-il acceptable ?

Quoiqu'il semble que la façon la plus indiquée de créer un régime national de congés de maternité ou de congés parentaux entièrement payés soit d'élargir le programme actuel de prestations de maternité en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage, il reste à savoir si une telle mesure serait acceptable.

Bien qu'il se soit un moment demandé si les prestations de maternité (et d'autres avantages tels que les prestations de maladie) devaient en fait être intégrées au régime d'assurance-chômage, le Groupe de travail a conclu : " Selon les sondages d'opinions, une majorité de personnes sont en faveur de l'intégration de prestations de maternité au

---

81. Le Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 1980, Warren Allmand, président, Du travail pour demain, [Chambre des communes, 1981.

Régime.[82] Un sondage mené en 1980 a révélé que 11 % seulement des répondants étaient d'avis que les prestations de maternité ne devraient pas être versées dans le cadre du régime d'assurance-chômage[83]."

Actuellement, le coefficient de remplacement du revenu fixé par le régime d'assurance-chômage est le même pour les prestations de maternité que pour les prestations de chômage habituelles et les autres prestations. On pourrait se demander s'il serait juste d'accorder des prestations de maternité représentant 95 % du salaire, tandis que dans les autres cas, ce coefficient ne serait que de 60 %. Voici ce qu'en pense un journaliste bien connu pour sa chronique ouvrière : " Il faut aussi se demander, au risque d'offenser les féministes, si la société doit payer un tribut plus élevé à la femme qui est en congé parce qu'elle est enceinte qu'au gagne-pain qui est sans emploi. "[84]

Cette observation traduit toutes les inquiétudes et tous les malentendus concernant la question des congés de maternité payés dont nous avons traité en profondeur dans le présent document. Comme elle représente peut-être une opinion largement répandue, cette observation ne doit pas être rejetée du revers de la main. Disons en réplique que les femmes, enceintes ou non, sont aussi des " gagne-pain ", que ce rôle n'est plus exclusif aux maris, que le congé n'est pas accordé aux femmes uniquement " parce qu'elles sont enceintes ", mais aussi parce qu'elles en ont besoin

---

82. Emploi et Immigration Canada, op. cit.

83. Goldfarb Consultants, Une évaluation des attitudes des employeurs canadiens envers l'assurance-chômage, les Centres d'emploi du Canada et l'Immigration, Rapport d'une étude pour Emploi et Immigration Canada, novembre 1980.

84. Wildred List, " Paid maternity leave becoming more important in negotiations ", Globe and Mail, 14 décembre 1981.

pour donner des soins et de l'affection à leurs nouveau-nés, que ces soins et cette affection sont dans l'intérêt de la société tout entière et qu'ils ne représentent pas un simple caprice de la mère, que l'on accepte la maternité et le soin des enfants comme une responsabilité sociale et non simplement comme un choix personnel, et qu'en conséquence, la société tient à ce que les personnes qui assument ces fonctions, que ce soit dans le rôle du père ou de la mère, ne soient pas financièrement pénalisées. Finalement, il est important de souligner que cette question n'intéresse pas seulement les " féministes ", mais la société tout entière puisque nous avons besoin, pour survivre, d'enfants en bonne santé.

Tous ces sujets ont été traités ailleurs dans le document. À n'en pas douter, cependant, s'il faut que les congés parentaux payés soient offerts dans le cadre du régime d'assurance-chômage, le principe fondamental devra être clairement défini et bien compris afin que le public lui donne son appui.

L'octroi de congés parentaux payés grâce à l'élargissement du régime actuel de prestations de maternité pourrait donner lieu à une seconde question, soit celle de savoir si le plafonnement actuel des gains assurables doit être maintenu. Les estimations présentées au chapitre IV se fondent sur les deux possibilités, avec et sans maximum. La plupart des pays européens étudiés ici plafonnent les prestations qui accompagnent les congés de maternité ou les congés parentaux. Au Canada, il se peut bien que la décision soit dictée par les contraintes financières. Toutefois, on pourrait là encore trouver une analogie avec le régime de prestations de retraite. Le Régime de pensions du Canada prévoit des prestations de retraite allant jusqu'au maximum des gains annuels ouvrant droit à une

pension. Les employés dont le revenu est supérieur peuvent combler la différence soit par leurs propres moyens, soit par le truchement des régimes de retraite privés offerts par l'employeur. On pourrait offrir ces mêmes possibilités aux pères et mères de famille dont les gains dépassent le maximum assurable fixé par le régime d'assurance-chômage. Ainsi, les employeurs pourraient établir des régimes d'assurance-invalidité, quoique cette possibilité comporte de grandes restrictions (voir chapitre IV). Les employeurs qui veulent accorder un supplément aux employés dont le revenu dépasse le maximum assurable pourraient, à l'instar de ceux qui le font déjà, établir des régimes PSC.[85]

Par ailleurs, au lieu d'accroître les prestations prévues par le régime actuel d'assurance-chômage, on pourrait établir un régime d'assurance contributif distinct pour garantir des prestations en cas de maternité ou de congé parental. Du point de vue constitutionnel, cependant, ce plan ne semble pas réalisable. Le gouvernement fédéral a dû modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour avoir le pouvoir de légiférer dans le cas des régimes obligatoires d'assurance-chômage, et de pensions de sécurité de la vieillesse d'invalidité et de réversion. Lorsque le gouvernement a élargi le régime d'assurance-chômage pour y inclure les prestations de maternité et de maladie, il n'a pas modifié l'AANB, mais il a essayé de lier étroitement les notions de maternité et de maladie à celle du chômage. La constitutionnalité de ces dispositions n'a jamais été contestée.

Il semble donc que le gouvernement fédéral devrait modifier la constitution si jamais il voulait établir un régime contributif distinct

---

85. Voir la description du régime de Manu Vie à la page 68.

d'assurance-maternité. Pour leur part, les gouvernements provinciaux pourraient peut-être établir leur propre régime, mais ce ne serait toujours pas un régime national de congés parentaux payés.

Par ailleurs, si les congés parentaux étaient garantis par un régime distinct, il serait peut-être difficile de faire passer chez le public l'idée que tous les membres de la société doivent y contribuer et non seulement les parents actuels ou éventuels.

Une autre possibilité, qui pourrait éviter les conflits susmentionnés, serait que le gouvernement fédéral accepte, si possible à la suite d'une entente de partage des frais conclue avec les gouvernements provinciaux, d'ajouter un supplément aux prestations de maternité actuellement prévues par le régime d'assurance-chômage, afin que toutes les prestataires obtiennent le remplacement intégral de leur salaire net (peut-être jusqu'au maximum des gains assurables). De cette façon, le coefficient de remplacement du revenu demeurerait le même pour les prestations de maternité que pour les autres prestations versées par l'Assurance-chômage, mais la question du prolongement des congés et du versement de prestations au père comme à la mère ne serait toujours pas résolue. Il se pourrait aussi que ce système soit considéré comme une autre folle dépense gouvernementale et que le public ait de la difficulté à l'accepter.

Un tel système ressemblerait à un régime de PSC, mais les prestations seraient versées par le gouvernement plutôt que par l'employeur. Pour qu'il atteigne les objectifs d'un régime national de congés parentaux entièrement payés, il faudrait que les provinces y collaborent et que les prestations de maternité actuellement prévues par le régime d'assurance-chômage soient versées aussi bien au père qu'à la mère.

VI. LE CHOIX IDÉAL

Tout bien considéré, il semble que la meilleure façon d'instaurer un régime national de congés parentaux entièrement payés serait d'élargir le régime de prestations de maternité en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage. Cependant, bien que cette mesure offre un choix de possibilités, celles-ci ne répondent pas toutes aux objectifs proposés au chapitre précédent, objectifs qui, selon nous, devraient servir de principe fondamental aux congés parentaux payés au Canada.

La durée des congés, qui est actuellement de 17 semaines, devrait être prolongée. Il y a des chances que toutes les parties intéressées acceptent qu'elle soit portée à 26 semaines. Si les congés doivent être " entièrement payés ", c'est-à-dire si la maternité et le soin des nouveau-nés ne doivent entraîner aucune perte financière pour les parents qui travaillent, les prestations doivent correspondre au remplacement intégral du salaire net, ce qui représente, d'après notre calcul, 95 % des gains habituels.

Il semble raisonnable que les prestations soient plafonnées au maximum des gains hebdomadaires assurables puisque telle est la méthode adoptée pour d'autres programmes du gouvernement, notamment le Régime de pensions du Canada. En outre, les conditions d'attribution des prestations accompagnant les congés de maternité ou les congés parentaux devraient être identiques à celles qui sont normalement requises pour les prestations ordinaires d'assurance-chômage. Actuellement il faut avoir travaillé entre 10 et 14 semaines, selon le taux de chômage régional.

Idéalement, il faudrait donc un régime qui prévoit, pour le père ou pour la mère, y compris les parents adoptifs, des prestations équivalant à 95 % de la tranche salariale correspondant au maximum des gains assurables. Ces prestations seraient versées pendant 26 semaines et il faudrait avoir travaillé entre 10 et 14 semaines pour y avoir droit.

Évaluons le coût approximatif d'un tel régime :

Hypothèse - Les prestations de maternité sont simplifiées comme le recommande le Groupe de travail sur l'assurance-chômage.

	1985
Coût total en dollars constants de 1981	1 164 000 000 $
Prestations applicables aux parents adoptifs	44 000 000 $
Coût total en dollars de 1981	1 208 000 000 $

Si l'on retient le mode de financement actuel des prestations de maternité, il n'en coûterait rien au gouvernement fédéral.

Hypothèse - Conformément à la recommandation du Groupe de travail, le gouvernement fédéral paie 15 % de la prime pour toutes les garanties prévues par le régime d'assurance-chômage.

	1985
Coût total imputable au gouvernement fédéral en dollars de 1981	181 200 000 $

Coût différentiel de cette option, en plus des prestations prévues par le régime actuel, à supposer que la simplification ait lieu.

Coût différentiel en dollars de 1981	895 000 000 $
Prestations applicables aux parents adoptifs	44 000 000 $
	939 000 000 $

Hypothèse - Le gouvernement fédéral assume 15 % du coût différentiel, comme le recommande le Groupe de travail.

Montant total devant provenir des augmentations de prime imposées aux employeurs et aux employés (en dollars de 1981) 798 000 000 $

Hypothèse - L'employeur paie 7 cents de plus pour chaque tranche de 5 cents que l'employé ajoute à la prime. Cette augmentation produit 150 millions de dollars en recettes additionnelles.

L'augmentation de prime requise pour générer les fonds nécessaires serait d'environ 65 cents

Hypothèse - L'employeur paie l'équivalent de la prime imposée à l'employé, multiplié par 1,4, comme le prévoit le régime actuel.

Augmentation de prime à imposer à l'employé : 27 cents pour chaque tranche de 100 $ de gains assurables

Augmentation de prime à imposer à l'employeur : 38 cents pour chaque tranche de 100 $ de gains assurables

Augmentation procentuelle par rapport aux primes de 1981

La prime de 1,65 $, imposée à l'employé pour chaque tranche de 100 $ de gains assurables, passe à 1,92 $, ce qui représente une augmentation de 16,4 %.

La prime de 2,31 $, imposée à l'employeur pour chaque tranche de 100 $ de gains assurables, passe à 2,69 $, ce qui représente une augmentation de 16,5 %.

À noter que ces chiffres sont fondés sur les hypothèses présentées au chapitre IV.

Compte tenu de la conjoncture économique, du déficit budgétaire du gouvernement fédéral et de la restriction des dépenses publiques, l'application d'un régime national de congés parentaux entièrement payés ne sera pas chose aisée. Toutefois, le prix que la société canadienne devra payer sera d'autant plus élevé que l'instauration d'un tel régime se fera attendre. Dans le débat actuel, on porte peu d'attention à ce prix qui, sur le plan financier, est inestimable.

Le congé parental payé n'est pas une " affaire de femme ". C'est une question qui revêt une importance capitale pour tous les Canadiens. Il s'ensuit que le congé parental doit en définitive, s'inscrire dans une politique familiale cohérente qui ouvre aux enfants l'accès à des services de garderie convenables, qui fasse en sorte que le travail soit réorganisé en fonction des besoins des parents, c'est-à-dire que des congés payés soient prévus pour ceux qui doivent s'occuper de la santé d'un enfant et que les parents en général bénéficient d'un horaire de travail variable, et qui favorise la vie familiale.

BIBLIOGRAPHIE

Boulin, Roubert, et Pasquier, Nicole, Maternité et Travail, ministère du Travail et de la Participation et Secrétariat d'État, Paris 1979.

Calbert, John, " Le congé parental : pour l'amour de nos enfants ", L'événement, Vol. 4, n° 4, Syndicat canadien de la Fonction publique, décembre 1981.

Emploi et Immigration Canada, Estimations détaillées des répercussions découlant de l'ensemble des modifications, juillet 1981.

Emploi et Immigration Canada, L'Assurance-chômage dans les années 80, Un rapport du groupe de travail sur l'assurance-chômage, Ottawa, juillet 1981.

Canada, Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 80, Du travail pour demain, Chambre des communes, Ottawa, 1981.

Congrès du travail du Canada, Report of Ad Hoc Working Group on Maternity/ Parental Leave, Ottawa, janvier 1982.

Ciurak, Dan et Sims, Harvey, Croissance du taux d'activité et de la population active au Canada, ministère des Finances, Ottawa, avril 1980.

Dingledine, Garry, Exposé chronologique, l'Évolution de l'assurance-chômage de 1940 à 1980, Emploi et Immigration Canada, Ottawa, 1981.

Geisel, Jerry, Equal benefits for pregnancy can boost plan costs 20%, Business Insurance, Chicago, 5 mars 1979.

Geisel, Jerry, Regs require pregnancy benefit for wives, Business Insurance, Chicago, 30 avril 1979.

Goldfarb Consultants, Une évaluation des attitudes des employeurs canadiens envers l'assurance-chômage, les Centres d'emploi du Canada et l'Immigration, Rapport d'une étude pour Emploi et Immigration Canada, Ottawa, novembre 1980.

Greenlaw, Paul S. et Foderaro, Diane L., "Some Further Implications of the Pregnancy Discrimination Act", Personnel Journal, Costa Mesa, CA, janvier 1980.

Kamerman, Sheila B., "Child care and family benefits : policies of six industrialized countries ", Monthly Labor Review, Washington, novembre 1980.

Kamerman, Sheila B., Maternity and Parental Benefits and Leaves, Centre for the Social Sciences, Columbia University Press, New York, automne 1980.

Kamerman, Sheila B. et Kahn, Alfred J., éditeurs, Family Policy : Government and Families in fourteen Countries, Columbia University Press, New York, 1978.

Kamerman, Sheila B. et Kahn, Alfred J., Child Care, Family Benefits and Working Parents : A study in Comparative Policy, Columbia University Press, New York, 1981.

Martin, Mildred, Maternity Leave Benefits : Comparison between Canada and five West European Countries, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, novembre 1981.

McCune, Micki et Pollack, Marion, "Paid Maternity Leave Major Victory for Postal Union", Kinesis, 1981.

McDonough, Carol C. et Kistler, Linda H., "An Evaluation of the Costs of Pregnancy Disability", Employee Benefits Journal, décembre 1981.

Parrot Jean-Claude, entrevue à La Revue Statut de la femme, Le Comité national d'action sur le statut de la femme, Toronto, hiver 1981-1982.

Ratner, Ronnie Steinbert, éditeur, Equal Employment Policy for Women : Strategies for Implementation in the United States, Canada and Western Europe, Temple University Press, Philadelphia, 1980.

Commission des droits de la personne de la Saskatchewan, Human Rights and Benefits in the 80's : An Interpretation of the Saskatchewan Human Rights Code as it Applies to Pensions, Employee Benefits and Insurance, novembre 1981.

Scott, Hilda, " Women's Place in Socialist Society : The Case of Eastern Europe, " dans Social Policy, vol. 7, n° 5, mars/avril 1977.

Suède, Report to the U.N. on the Status of Women in Sweden, Department of State, Stockholm, 1968.

POOR

QUALITY

ORIGINAL